

**RAPPORT SUR LA SITUATION ET LES
PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES**

	Pages
Délibéré.....	V
Introduction	1
Première partie - La situation des finances publiques en 2009 et 2010.....	5
Chapitre I - Un déficit largement structurel en 2009.....	7
I - Un déficit considérable et une dette proche de 1500 Md€ à fin 2009.....	8
A - Une forte croissance des dépenses et une chute des recettes.....	8
B - Un déficit structurel élevé et aggravé en 2008 et 2009.....	11
C - Une dette en hausse de plus de 10 points de PIB.....	16
II - Une position défavorable en Europe.....	16
A - Les soldes.....	17
B - Les ratios d'endettement.....	20
C - Les dépenses et les recettes publiques.....	21
Conclusion.....	24
Chapitre II - Une dégradation très différentes selon les catégories d'administrations.....	25
I - Une aggravation centrée sur l'Etat et les ASSO.....	25
II - La hausse spectaculaire du déficit de l'Etat.....	27
A - Les résultats.....	27
B - Les recettes et dépenses budgétaires.....	28
C - La dette et les charges d'intérêt.....	32
D - Le plan de relance.....	33
III - La forte hausse des déficits sociaux.....	36
A - Une situation critique des régimes de base.....	37
B - L'assurance chômage de nouveau en déficit.....	40
C - La montée de la dette des organismes sociaux.....	41
IV - La réduction des déficits locaux.....	42
A - La section de fonctionnement.....	43
B - La section d'investissement.....	46
Conclusion.....	47

	Pages
Chapitre III - Un déficit encore aggravé en 2010.....	49
I - L'ensemble des administrations publiques.....	49
A - La prévision du Gouvernement.....	49
B – La position en Europe et le déficit structurel.....	51
II - Les différentes administrations publiques.....	52
A - Un déficit de l'Etat encore accru.....	52
B - Une nouvelle aggravation du déficit des administrations sociales.....	57
C - Les administrations locales.....	59
Conclusion.....	62
Deuxième partie - Les perspectives des finances publiques..	63
Chapitre IV - Des risques majeurs.....	65
I - Des recettes incertaines.....	66
II - Un objectif ambitieux de maîtrise des dépenses.....	69
A - Un objectif ambitieux au regard des évolutions tendancielle.....	69
B - Un objectif ambitieux au regard des risques propres à certaines politiques.....	71
III - Des déséquilibres à court terme qui menacent la soutenabilité des finances publiques.....	76
A - Des déficits encore très élevés en 2011.....	76
B - Des déficits menaçant la soutenabilité à long terme.....	77
IV - Le risque d'une croissance auto-entretenu de la dette.....	81
Conclusion.....	84
Chapitre V - L'ampleur et les conditions générales du redressement.....	87
I - L'ampleur et le calendrier.....	87
II - Le dosage des mesures de redressement.....	90
A - Une réduction ambitieuse des dépenses.....	90
B - Une hausse ciblée des prélèvements obligatoires.....	93
III – La réforme des retraites annoncées le 16 juin.....	96

	Pages
IV - Les règles et outils de pilotage.....	98
A - Le budget triennal.....	99
B - Les normes et règles.....	102
Conclusion.....	105
Chapitre VI - Des pistes pour rééquilibrer les comptes publics.....	107
I - L'Etat.....	108
A - La liste et le coût des dépenses fiscales.....	108
B - Les dépenses de personnel.....	115
II - Les administrations publiques locales.....	119
III - Le régime général de sécurité sociale.....	121
A - Un éventail d'économies possibles.....	122
B - Les exonérations et niches sociales.....	126
C - La reprise des dettes par la CADES.....	128
Conclusion.....	129
Conclusion générale.....	131
<i>Annexe I - Le périmètre des administrations publiques.....</i>	<i>135</i>
<i>Annexe II - Les principaux concepts utilisés dans le rapport pour l'analyse des finances publiques.....</i>	<i>136</i>
<i>Annexe III - Le déficit budgétaire et le besoin de financement de l'Etat.....</i>	<i>138</i>
<i>Annexe IV - L'impact du versement anticipé du FCTVA sur l'investissement des collectivités territoriales en 2009.....</i>	<i>139</i>
<i>Annexe V - La réforme de la taxe professionnelle.....</i>	<i>141</i>
<i>Annexe VI - La situation des finances publiques dans l'Union européenne.....</i>	<i>142</i>
Réponse du Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de L'Etat.....	155

La préparation du rapport et la procédure

Le texte du rapport a été établi par M. François Ecalles, conseiller référendaire, rapporteur, M. François Monier, conseiller maître, étant contre-rapporteur et M. Jean-Raphaël Alventosa, conseiller maître, rapporteur général de la Formation interchambres « Exécution du budget et comptes de l'Etat » de la Cour.

Les travaux dont ce rapport est issu ont été effectués par MM. François Monier, Patrick Lefas, Jean-Raphaël Alventosa, Michel Thérond, André Gauron, Mme. Michèle Dayries, M. André Barbé, conseillers maîtres ; MM. François Ecalles, Philippe Ravalet, Antony Marchand, conseillers référendaires ; Mmes. Bénédicte Roquette, auditrice ; Dominique Girard-Reydet et Alice Clérici, rapporteuses ; Dominique Muzzi et Cathy Etienne, assistantes.

MM. Chassin, président de section, Barbaste et Berthet, premiers conseillers, Magnino et Véronneau, conseillers de chambre régionale des comptes, ont également contribué aux développements sur les collectivités territoriales en tant que rapporteurs auprès de la Cour des comptes.

Un séminaire animé par M. Ravalet, avec MM. Monier et Ecalles, a permis de recueillir les avis d'une quarantaine de personnalités, experts et représentants de l'administration.

La Cour a recueilli l'avis des associations représentatives des élus locaux sur ses observations relatives aux collectivités locales, procédé aux auditions des administrations concernées, puis assuré la contradiction avec les ministères concernés.

Le projet de rapport a été adopté par la Formation interchambres le 3 juin 2010 sous la présidence de M. Babusiaux, en présence de M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur général, MM. François Monier, Guy Mayaud, Michel Thérond, Patrick Lefas, André Gauron, Patrice Vermeulen, Dominique Lefebvre, Mme Danièle Briguët et M. Thierry Dahan, conseillers maîtres. L'avocat général était M. Louis Vallernaud.

Ce projet a ensuite été arrêté le 10 juin 2010 par le Comité du rapport public et des programmes présidé par M. Didier MIGAUD, premier Président, avant d'être communiqué au ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et au ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

DÉLIBÉRÉ

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des Comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport établi en application de l'article 58-3° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ce texte est arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et au ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de L'Etat, et de la réponse fournie par ces derniers.

Etaient présents : M. Migaud, Premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mmes Bazy-Malaurie, Ruellan, MM. Descheemaeker, Hespel, Bayle, présidents de chambre, M. Hernandez, président de chambre maintenu en activité, MM. Billaud, de Mourgues, Mayaud, Hourri, Richard, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Monier, Troesch, Cardon, Thérond, Mme Froment-Meurice, M. Beysson, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Mme Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Moulin, Lesouhaitier, Lefas, Johanet, Durrleman, Cazala, Gauron, Andréani, Dupuy, Mmes Morell, Fradin, M. Braunstein, Mme Saliou (Françoise), MM. Levy, Bernicot, Phéline, Mme Ulmann, MM. Barbé, Vermeulen, Tournier, Bonin, Vachia, Cossin, Lefebvre, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Martin (Christian), Mme Trupin, MM. Corbin, Ravier, Rabaté, Doyelle, Ménard, Korb, Mme Dos Reis, M. de Gaulle, Mme Saliou (Monique), MM. Piolé, Uguen, Mme Briguet, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Dahan, Urgin, Mme Malgorn, MM. Sépulchre, Arnaud d'Andilly, Antoine, Mousson, Mme Bouygard, Vergnet, MM. Hernu, Chouvet, Viola, Mme Démier, M. Clément, Mme Cordier, M. Le Mer, conseillers maîtres, MM. D'Aboville, Cadet, André, Schott, Hagelsteen, Klinger, Dubois, Gros, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Vallernaude, avocat général.

Etait présent en qualité de rapporteur et n'a pas pris part aux délibérations : M. Ecalte, conseiller référendaire.

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 22 juin 2010.

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 budgétaire 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 après l'acte de certification des comptes et le rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de l'Etat pour l'exercice 2009. Son champ, qui couvre l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, est plus vaste que celui de ces deux documents et la période concernée est différente car il couvre 2010 et dégage les perspectives des finances publiques pour les années suivantes.

Dans ses rapports de juin 2007 et juin 2008 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour soulignait déjà le niveau excessif du déficit public, notamment de sa composante structurelle.

Dans son rapport public annuel de janvier 2009, elle a noté que la France avait abordé la crise avec des finances publiques structurellement plus dégradées que celles de ses partenaires européens. Elle a aussi attiré l'attention sur le risque d'une forte augmentation du déficit et de l'endettement et recommandé le respect des objectifs et des règles établis par la loi de programmation de février 2009 : stricte maîtrise des dépenses et arrêt des mesures de baisse durable des prélèvements obligatoires.

Dans son rapport sur les finances publiques de juin 2009, elle a mis en évidence l'emballlement de la dette et les graves conséquences qui peuvent en résulter. Elle a recommandé de viser l'équilibre des comptes publics à moyen terme en faisant porter l'effort principalement sur les dépenses, sans pour autant exclure une augmentation des prélèvements obligatoires au profit de la sécurité sociale. Elle a souligné que les réformes entreprises étaient très loin de permettre d'atteindre cet objectif.

Dans son rapport public annuel de janvier 2010, elle a observé que la hausse du déficit en 2009 était principalement imputable à la crise, mais qu'elle avait aussi été aggravée, structurellement, par une maîtrise insuffisante des dépenses et des mesures de baisse durable des impôts. Les objectifs et règles fixés par la loi de programmation ont été insuffisants ou n'ont pas été respectés. Elle a renouvelé son appel à une réduction rapide du déficit public.

Le contexte dans lequel intervient le présent rapport est profondément marqué par le contexte international et notamment européen. Les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont, le 7 mai 2010, « réaffirmé leur engagement de garantir la stabilité, l'unité et l'intégrité de la zone euro et se sont déclarés prêts, en fonction de la situation propre à chaque pays, à prendre les mesures nécessaires pour accélérer l'assainissement et assurer la viabilité des finances publiques ». Le 18 mai, le conseil des affaires économiques et financières a adopté des conclusions sur les cadres budgétaires nationaux. Il « encourage notamment les Etats membres à améliorer les mécanismes qui permettront de renforcer la gouvernance budgétaire ».

Le présent rapport fait d'abord le point sur la situation à la fin de 2009, notamment sur la nature, largement structurelle, du déficit. Ce diagnostic est essentiel pour apprécier les risques auxquels les administrations publiques sont exposées et l'ampleur du redressement nécessaire. La comparaison avec les autres pays européens montre que notre situation est plus défavorable que la moyenne. L'évolution du déficit a été différente selon les catégories d'administration et les causes en sont analysées.

Ce diagnostic est actualisé pour tenir compte de la situation prévisionnelle des finances publiques en 2010. Malgré l'arrêt progressif des mesures de relance et la reprise de la croissance, le déficit public serait encore plus élevé en 2010 qu'en 2009.

Ce rapport dégage ensuite les perspectives des finances publiques au-delà de 2010. Si des mesures adaptées ne sont pas prises, le déficit public pourrait être encore très élevé en 2011, et nettement supérieur à 3,0 % du PIB en 2013. Le risque demeure que l'endettement soit de plus en plus difficile à maîtriser et freine ainsi la croissance. Le grave déséquilibre des comptes sociaux persisterait et les évolutions démographiques ne feraient que l'aggraver à long terme.

Le redressement des comptes est impératif et la Cour apporte ensuite un éclairage sur l'ampleur, le calendrier et la répartition de l'effort d'ajustement nécessaire ainsi que sur les outils de pilotage à utiliser. Elle met l'accent sur quelques dossiers prioritaires : les dépenses fiscales ; les rémunérations et les pensions dans la fonction publique ; les dépenses locales ; les comptes du régime général de sécurité sociale.

D'importantes décisions visant le redressement des finances publiques ont été annoncées à l'occasion de la conférence de mai 2010 sur le déficit. Elles restent cependant à préciser, à compléter et à mettre en œuvre. Le Gouvernement a aussi présenté un projet de réforme des régimes de retraite le 16 juin.

Pour cet examen d'ensemble de la situation des finances publiques, la Cour a mené diverses enquêtes (par exemple sur le plan de relance et les dépenses fiscales) et utilisé les observations formulées dans son *rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2009* et dans la certification des comptes de 2009 de l'Etat. Elle a aussi réuni, sous la forme d'un séminaire hebdomadaire, une quarantaine de personnalités, d'experts et de représentants de l'administration qui lui ont exposé leurs analyses sur les conditions du redressement des finances publiques après la crise.

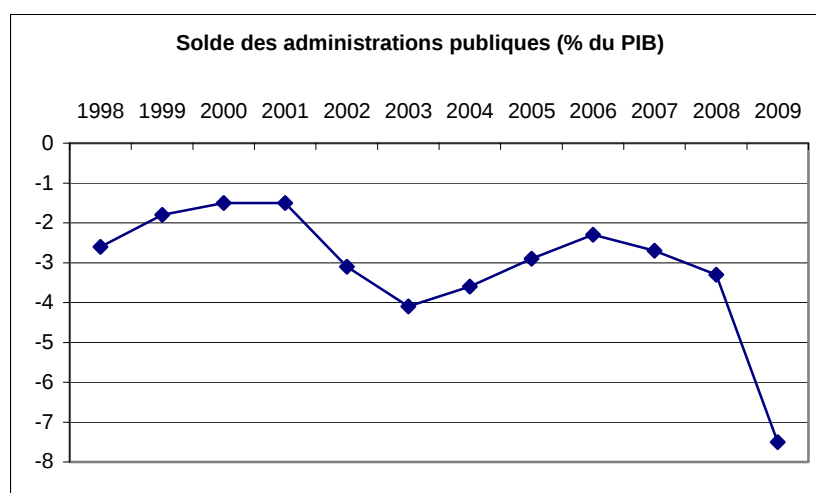
Première partie

La situation des finances publiques en 2009 et 2010

Chapitre I

Un déficit largement structurel en 2009

Le déficit public était déjà très important en 2008. Il a considérablement augmenté en 2009, principalement du fait de la crise, et atteint, comme l'endettement, un niveau sans précédent depuis l'après-guerre. La recherche d'une stratégie de sortie de crise pour les finances publiques conduit d'abord à préciser la nature, conjoncturelle ou structurelle, du déficit constaté en 2009, car les mesures à prendre ne seront pas les mêmes, et à montrer comment le déficit et l'endettement de la France se situaient par rapport à ceux des autres pays.



Source : INSEE

Tableau 1 : le déficit et l'endettement publics

	2005	2006	2007	2008	2009
Déficit public (Md€)	50,4	41,1	51,4	64,7	143,8
Déficit public (% du PIB)	2,9	2,3	2,7	3,3	7,5
Dette publique (Md€)	1 145	1 150	1 209	1 315	1 489
Dette publique (% du PIB)	66,4	63,7	63,8	67,5	78,1
Croissance du PIB (volume)	1,9	2,2	2,4	0,2	-2,6

Source INSEE

Le PIB est estimé à 1907 Md€ en 2009 après 1948 Md€ en 2008.

I - Un déficit considérable et une dette proche de 1500 Md€ à fin 2009

A - Une forte croissance des dépenses et une chute des recettes

Le déficit public, c'est-à-dire le besoin de financement des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale¹, a augmenté de 4,2 points de PIB en 2009 pour atteindre 7,5 % du PIB (soit 15,6 % des recettes publiques). Cette augmentation résulte d'une chute des recettes (- 4,2 % en valeur) et d'une forte croissance des dépenses (3,8 % en valeur) dont les causes doivent être précisées.

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

	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses publiques	53,4	52,7	52,3	52,8	56,0
Recettes publiques	50,4	50,4	49,6	49,5	48,4
Prélèvements obligatoires	43,6	43,9	43,2	42,9	41,6

Source INSEE

1) Cf. périmètre et définition en annexes I et II.

1 - Une forte croissance des dépenses publiques

La part des dépenses publiques dans le PIB a augmenté de 3,2 points en 2009. La hausse de ce ratio est imputable à la baisse du PIB pour 1,1 point, mais elle résulte surtout de la croissance des dépenses publiques, de 3,8 % en valeur et 3,7 % en volume².

Cette croissance est en partie imputable à la crise et aux mesures prises pour y faire face. La crise a entraîné un accroissement de 4,1 Md€ des allocations de chômage³. Les dépenses effectuées par l'Etat et ses opérateurs dans le cadre du plan de relance se sont élevées à environ 7,5 Md€ en comptabilité nationale⁴. Il faut y ajouter l'impact du remboursement de TVA pour deux exercices budgétaires aux collectivités territoriales sur les dépenses d'investissement des administrations publiques (soit au plus 1,0 Md€⁵).

Si on en déduit le coût du plan de relance et la hausse des allocations de chômage, la croissance des dépenses publiques a été de 2,4 % en volume en 2009, alors que la prévision associée au projet de loi de finances pour 2009 était de 1,2 % et que l'objectif pour la période 2008-2012, retenu dans la loi de programmation des finances publiques, est de 1,0 %. La croissance des dépenses a été en moyenne de 2,3 % par an au cours de la période 1998-2008.

Les dernières données disponibles confirment donc le constat d'une forte croissance des dépenses publiques établi par la Cour dans son dernier rapport public annuel.

Or, malgré l'augmentation de la dette publique, les charges d'intérêt n'ont pas contribué à cette hausse. Au contraire, elles ont sensiblement diminué du fait de la baisse des taux d'intérêt (cf. plus loin). Les dépenses primaires, c'est-à-dire hors intérêts, se sont accrues en volume de 3,5 % en 2009, hors relance et chômage⁶.

2) En utilisant, comme les ministères financiers, l'indice des prix à la consommation hors tabac pour passer de la croissance en valeur à la croissance en volume. Cet indice a augmenté de 0,1 % en moyenne annuelle en 2009.

3) Augmentation des allocations diminuée du coût de la convention d'assurance chômage du 28 février 2009 (cf. chapitre suivant). Selon les études de la direction générale du trésor, ces allocations sont les seules dépenses significativement corrélées aux évolutions du PIB.

4) Cf. le bilan du plan de relance dans le chapitre suivant. Les dépenses enregistrées en comptabilité nationale sont inférieures aux dépenses budgétaires, celles-ci ayant parfois pris la forme de prêts ou d'apports en capital.

5) Cf. la situation des collectivités territoriales dans le chapitre suivant et l'annexe V.

6) Contre une moyenne de 2,4 % de 1998 à 2008.

Cette croissance n'est pas due à l'investissement public qui a augmenté de seulement 0,7 %, en incluant les mesures de relance. Ce sont les dépenses courantes, hors investissement, intérêts, mesures de relance et allocations de chômage, qui ont dérapé, avec une croissance de 3,7 % en volume.

Enfin, les évolutions de l'inflation en 2008 et 2009 ont contribué à réduire les dépenses publiques en volume en 2008 et à les augmenter en 2009⁷. Pour neutraliser l'impact de ces variations, il faut considérer l'ensemble des deux années : la croissance moyenne en volume des dépenses publiques y a été de 1,7 %, hors relance et allocations de chômage, ce qui reste au-dessus de l'objectif de 1,0 %⁸.

2 - Des pertes de recettes massives

Le produit des prélèvements obligatoires a diminué de 43 Md€ en 2009, soit de 5,1 %⁹. Rapportés au PIB, leur taux a baissé de 1,3 point.

Le volet fiscal du plan de relance y a contribué pour 13 Md€¹⁰, ce qui correspond, en principe, à une perte temporaire.

Le coût net des mesures pérennes de baisse des prélèvements obligatoires affectés à l'Etat et aux administrations de sécurité sociale a été de 4,6 Md€, dont 1,5 Md€¹¹ pour la baisse de la TVA sur la restauration intervenue à mi-année (3,0 Md€ en année pleine). Comme la Cour l'a déjà souligné, les règles instaurées par la loi de programmation des finances publiques concernant les dépenses fiscales et le total des recettes fiscales nettes de l'Etat n'ont pas été respectées. Ces règles prévoyaient que les pertes de recettes seraient gagées par des hausses.

7) L'inflation en 2009 a été moins forte que la prévision sur laquelle les budgets ont été établis, ce qui a contribué à augmenter la croissance en volume des dépenses car les budgets, exprimés en valeur, n'ont pas été ajustés à cette baisse de l'inflation. L'effet avait été inverse en 2008. De plus, l'indexation des prestations sociales a été insuffisante en 2008, ce qui a été compensé en 2009.

8) Sur les années 2008 à 2010 (avec les dépenses prévues par le Gouvernement), la moyenne est encore de 1,7 %.

9) Les recettes publiques, dont une partie (ventes de services, dividendes reçus...) ne prend pas la forme de prélèvements obligatoires, ont baissé de 41 Md€.

10) Son coût en comptabilité nationale est inférieur à son coût en comptabilité budgétaire (précisé dans le chapitre suivant).

11) En comptabilité nationale (établie en droits constatés) alors que le coût est de 1,3 Md€ en 2009 en comptabilité budgétaire (établie en encaissements – décaissements).

Compte tenu des hausses d'impôts locaux, l'impact global des mesures pérennes a été d'augmenter le déficit public de 2,4 Md€ au niveau de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

Le solde de la perte de recettes publiques, environ 28 Md€, est dû à la baisse du PIB¹².

Hors mesures nouvelles, temporaires ou pérennes, la diminution des prélèvements obligatoires a été de 3,2 %. Elle a été plus accentuée que celle du PIB en valeur (- 2,1 %), ce qui correspond à une élasticité au PIB exceptionnellement élevée de 1,5.

B - Un déficit structurel élevé et aggravé en 2008 et 2009

La croissance du PIB a toujours connu des fluctuations et une question essentielle pour apprécier la situation et les perspectives des finances publiques est celle de la croissance potentielle, c'est-à-dire de la croissance du PIB qui serait enregistrée si ces fluctuations n'existaient pas. L'estimation de cette croissance potentielle est particulièrement difficile à la sortie d'une récession exceptionnelle, mais elle est très importante pour calculer le solde structurel, qui vise à représenter la situation de fond des finances publiques après élimination des effets de la conjoncture. Ce solde structurel est un élément central des programmes de stabilité que les Etats doivent présenter chaque année à la Commission européenne dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

Le calcul du solde structurel

Il est généralement calculé par les organisations internationales ou la Commission européenne 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 potentielle¹³, 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, les pertes de recettes associées étant calculées en supposant que leur élasticité au PIB est toujours égale à 1 ;
- le déficit structurel estimé est égal à la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel ainsi calculé.

12) La perte due à la crise est même plus importante dans la mesure où, en situation normale, les recettes auraient augmenté, comme le PIB.

13) Elle correspond à la croissance des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de l'impact du progrès technique. Plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour la mesurer en pratique.

1 - Une croissance potentielle affaiblie

En France, la croissance potentielle était souvent estimée, avant la crise, à environ 2,0 % par an, comme la croissance du PIB enregistrée en moyenne au cours des trente dernières années.

La crise a montré que cette croissance était fragilisée, dans l'ensemble du monde, par des déséquilibres financiers considérables et les organisations internationales ont ainsi revu à la baisse la croissance potentielle d'avant-crise. La France pouvait d'autant moins échapper à cette révision que sa croissance était marquée depuis une dizaine d'années par un déficit croissant de sa balance des paiements courants, signe du caractère non soutenable d'une croissance de 2,0 % par an. La Commission européenne estime désormais la croissance potentielle d'avant-crise (en 2007) à 1,8 % par an.

A la fin de 2010, le niveau du PIB pourrait être environ 6 points au-dessous de celui qu'il aurait atteint si la croissance s'était poursuivie à ce rythme potentiel de 2008 à 2010. Si cette perte de production correspondait à une fluctuation normale de l'activité, elle serait récupérée au cours des prochaines années et une croissance de 2,8 % par an pourrait, par exemple, être attendue pendant six ans, avant un nouveau ralentissement¹⁴.

Cependant, cette crise a été exceptionnelle et il ne s'agit pas d'une fluctuation habituelle. L'analyse des crises financières intervenues dans le passé montre qu'elles ont d'importants effets irréversibles sur l'activité. L'hypothèse la plus probable est que la perte de production enregistrée pendant la crise sera seulement en partie récupérée et que la croissance potentielle sera durablement affaiblie, en particulier pour les raisons suivantes : des capacités de production sont réduites ; le chômage structurel s'accroît car l'éloignement du marché du travail pendant une durée trop longue réduit l'employabilité des demandeurs d'emplois ; les gains de productivité diminuent parce que les investissements, notamment en recherche et développement, ont été réduits. Enfin, même si la France a été moins touchée par la crise que ses partenaires, elle subira les conséquences de leurs difficultés sur ses exportations.

Le rapport de MM. Champsaur et Cotis (mai 2010) ainsi que ceux de la Commission européenne et de l'OCDE font le même constat mais présentent des scénarios différents d'évolution de la croissance potentielle.

14) Avec une croissance de 2,8 % par an pour une croissance potentielle de 1,8 %, les pertes de production dues à la crise seraient récupérées à hauteur de 1 point par an.

Les estimations de déficit structurel qui suivent s'appuient d'abord sur le scénario de la Commission européenne (A), avec une croissance potentielle de 1,8 % en 2007 qui baisserait progressivement jusqu'à 1,2 % sur les années 2009 à 2011 pour remonter progressivement après 2011. Un scénario (B), plus proche du scénario médian du rapport de MM. Champsaur et Cotis, illustre mieux les conséquences d'une perte irréversible de production plus forte et centrée sur les années 2008 à 2010, avec une croissance potentielle qui passerait de 1,8 % en 2007 à 1,0 % pour chaque année de 2008 à 2010, puis remonterait jusqu'à 1,8 %.

La croissance potentielle n'est pas totalement indépendante de l'action des gouvernements. Une politique économique permettant notamment d'augmenter le taux d'emploi, d'accroître les capacités de production et de développer des produits innovants, peut contribuer à la relever. Ces scénarios permettent d'analyser la situation et d'éclairer les perspectives des finances publiques. La stratégie de redressement des finances publiques doit en effet s'appuyer sur des hypothèses prudentes. Les programmes de stabilité de la France ont trop souvent été construits sur des hypothèses excessivement optimistes.

2 - Un fort déficit structurel, aggravé en 2008 et 2009

a) Un déficit structurel déjà très élevé avant la crise

Le *déficit structurel* représentait déjà 3,7 points de PIB en 2007 selon la Commission européenne (et dans le scénario B), ce qui tient à l'incapacité de la France à maîtriser ses finances publiques depuis 30 ans¹⁵. Cet héritage du passé tient notamment à la baisse de 2,8 points de PIB des prélèvements obligatoires qui a résulté de mesures prises au cours des dix dernières années sans être compensées par une baisse équivalente des dépenses¹⁶.

b) Une aggravation du déficit structurel de 2007 à 2009

L'évolution du déficit structurel de 2007 à 2009 résulte de plusieurs facteurs.

La notion « d'effort structurel » vise à isoler ceux qui relèvent plus directement de la responsabilité d'un gouvernement. Il s'agit, d'une part, des mesures qui affectent durablement les prélèvements obligatoires et, d'autre part, de la croissance des dépenses publiques en volume. Cet « effort » est positif si les mesures prises vont dans le sens d'un

15) En 1980, le déficit public a été limité à 0,1 % du PIB (après 0,2 % en 1981).

16) Cf. rapport de MM. P. Champsaur et J.P. Cotis.

redressement des finances publiques, « négatif » dans le cas inverse ¹⁷. Seules les mesures durables sont prises en compte dans l'estimation de cet effort.

L'effort structurel a été négatif sur l'ensemble des années 2008 et 2009, à hauteur de 0,9 à 1,2 point de PIB. Cela résulte, pour 0,6 point de PIB, des mesures pérennes de baisse des prélèvements obligatoires (surtout en 2008) et, pour 0,3 à 0,6 point de PIB, de la croissance des dépenses publiques (particulièrement en 2009).

L'évolution de l'indicateur de déficit structurel, tel qu'il est calculé, peut résulter, en second lieu, de mesures temporaires comme le plan de relance, dont le coût en 2009 a représenté 1,1 point de PIB.

Enfin, il peut être aggravé par un ensemble « d'autres facteurs » de nature diverse : impact d'élasticité des prélèvements obligatoires différentes de un ; variations des recettes autres que ces prélèvements¹⁸ ; écart entre les évolutions des prix à la consommation et du PIB... Ils ont globalement contribué à accroître le déficit structurel de 0,2 à 0,4 point de PIB en 2008 et 2009.

Au total, le déficit structurel a donc augmenté de 2,2 (scénario A) à 2,7 points de PIB (scénario B) de 2007 à 2009 (dont 2,0 à 2,4 points en 2009).

c) Le niveau du déficit structurel en 2009

En conséquence, le déficit structurel ainsi mesuré a atteint 5,9 % du PIB dans le scénario de la Commission européenne (A) et 6,4 % dans le scénario B en 2009¹⁹.

Sous réserve que l'ensemble de ses dispositions aient un caractère temporaire, le coût du plan de relance peut cependant en être déduit. Le déficit structurel de 2009 est alors compris entre 4,8 et 5,3 % du PIB²⁰. Compte tenu des incertitudes inhérentes à ces estimations, un niveau de déficit structurel de l'ordre de 5,0 % du PIB en 2009 peut être retenu.

17) L'effort structurel est positif si la croissance des dépenses est inférieure à la croissance potentielle du PIB et il est négatif si elle est supérieure.

18) Par exemple, les recettes non fiscales de l'Etat. Ces recettes non obligatoires ont contribué à réduire le déficit structurel de 2007 à 2009 alors que l'élasticité des prélèvements obligatoires a joué, plus fortement, dans l'autre sens.

19) En tenant compte des dernières estimations du PIB pour 2007 à 2009 et du déficit public de 2009 publiées par l'INSEE. Le déficit structurel serait de 5,7 % selon l'OCDE et de 5,2 % selon le gouvernement (programme de stabilité).

20) L'augmentation de 2007 à 2009 est alors seulement de 1,1 à 1,6 point de PIB et l'essentiel de cette hausse a eu lieu en 2009.

d) L'impact de la crise

Si le déficit peut se décomposer entre une partie structurelle et une partie conjoncturelle, il peut aussi être analysé en distinguant ce qui relève de la crise et ce qui en est indépendant. En effet, par exemple, les pertes de recettes dues à une élasticité supérieure à un modifient le déficit structurel, tel qu'il est calculé par les organisations internationales, alors qu'elles sont liées à la crise. L'ensemble des « autres facteurs » évoqués ci-dessus, qui explique le déficit de 2009 à hauteur de 0,2 à 0,4 point de PIB, est plutôt à mettre en relation avec la crise.

Au-delà, celle-ci a contribué au déficit de 2009 à travers deux autres canaux : la baisse conjoncturelle et récupérable du PIB (pour 1,1 à 1,6 point) ; le coût temporaire du plan de relance (pour 1,1 point). Au total, la crise et le plan de relance expliquent donc le déficit de 2009 à hauteur de 2,6 à 2,9 points de PIB sur 7,5²¹.

Tableau 3 : décomposition du déficit de 2009 (en % du PIB)

Scénario		A	B	
Déficit structurel de 2009 hors coût du plan de relance : 4,8 à 5,3	Déficit structurel constaté en 2007 et hérité du passé	3,7	3,7	Contribution de la crise au déficit de 2009 : 2,6 à 2,9
	Effort structurel négatif en 2008-2009	0,9	1,2	
	Autres facteurs (élasticité des prélèvements obligatoires, recettes autres que ces prélèvements...)	0,2	0,4	
Coût du plan de relance		1,1	1,1	
Déficit conjoncturel		1,6	1,1	
Déficit public de 2009		7,5	7,5	

Source : calculs Cour des comptes.

Cette décomposition est délicate et ces chiffres doivent être considérés comme des ordres de grandeur. Ils montrent néanmoins que la crise explique moins de la moitié du niveau du déficit de 2009, que 3,7 points sur 7,5 correspondent au déficit structurel hérité de 30 ans de gestion des finances publiques et que les évolutions de ces deux dernières années ont aggravé, de 0,9 à 1,2 point, ce déficit structurel hérité de l'histoire. Dans ces conditions, le déficit structurel explique les deux tiers

21) Pour l'Etat seul, la crise a eu un effet plus important. Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2009 montre qu'elle explique une part essentielle de la hausse du déficit en 2009. Son impact sur le niveau du déficit est toutefois plus faible.

du déficit de 2009 (5,0 points sur 7,5) et seulement un tiers de ce déficit est récupérable au cours des prochaines années (le déficit conjoncturel et le coût du plan de relance).

C - Une dette en hausse de plus de 10 points de PIB

La dette publique, au sens du traité de Maastricht²², a augmenté de 174 Md€ en 2009 pour atteindre 1 489 Md€ à la fin de l'année. Elle représentait ainsi 78,1 % du PIB à fin 2009 contre 67,5 % à fin 2008, ou encore 57 000 € par personne ayant un emploi fin 2009 contre 51 000 € fin 2008.

Cette augmentation de la dette publique est supérieure au déficit public, car elle a aussi permis de financer des acquisitions d'actifs financiers, notamment des prêts (au secteur automobile, par exemple). La dette nette des crédits, des titres de créance négociables et des dépôts liquides a augmenté de 157 Md€.

La charge d'intérêt des administrations publiques a toutefois diminué de 15,1 %. En effet, si l'encours de la dette s'est accru de 8,8 % entre fin 2007 et fin 2008, son taux moyen apparent a baissé de 22,0 % en 2009. Cette baisse est analysée dans le chapitre suivant pour ce qui concerne l'Etat, lequel porte 78 % de la dette publique.

Le déficit primaire (c'est-à-dire hors charge d'intérêt) des administrations publiques a ainsi encore plus augmenté que le déficit total. Il est passé de 0,5 % du PIB en 2008 à 5,1 % en 2009.

II - Une position défavorable en Europe

La comparaison entre la France et ses principaux partenaires, notamment européens, met en évidence un décalage entre les évolutions de l'activité économique et des finances publiques en 2009.

La récession a été bien moindre en France (-2,6 %) que dans la moyenne des autres pays de la zone euro ou de l'Union européenne à 27 (-4,5 %). Elle a notamment été moins forte qu'en Allemagne et en Italie (- 5 %) ou au Royaume-Uni (-4,9 %). Elle a été du même ordre de grandeur qu'aux Etats-Unis (-2,4 %). Hors d'Asie, peu d'économies développées ont subi une récession aussi modérée.

Le déficit public français aurait donc dû, de ce fait, moins augmenter en 2009 que celui de ses partenaires, mais tel n'a pas été le

22) Définition en annexe II.

cas. Son augmentation (de 4,2 points de PIB) a été quasiment identique à celle de la moyenne des déficits des autres pays de la zone euro (4,3 points) ou de l'Union (4,6 points).

Or, le déficit français ne semble pas avoir été accru par un plan de relance de plus grande ampleur. Celui de la France a représenté 1,2 point de PIB alors que, selon la Commission européenne, ces plans en ont représenté 1,6 point dans les autres Etats membres de la zone euro et de l'Union européenne²³. Ce décalage tient pour partie à une dégradation plus forte du déficit structurel, corrigé du coût des plans de relance, en France. Son origine se situe moins du côté des dépenses que des recettes.

A - Les soldes

1 - Soldes publics

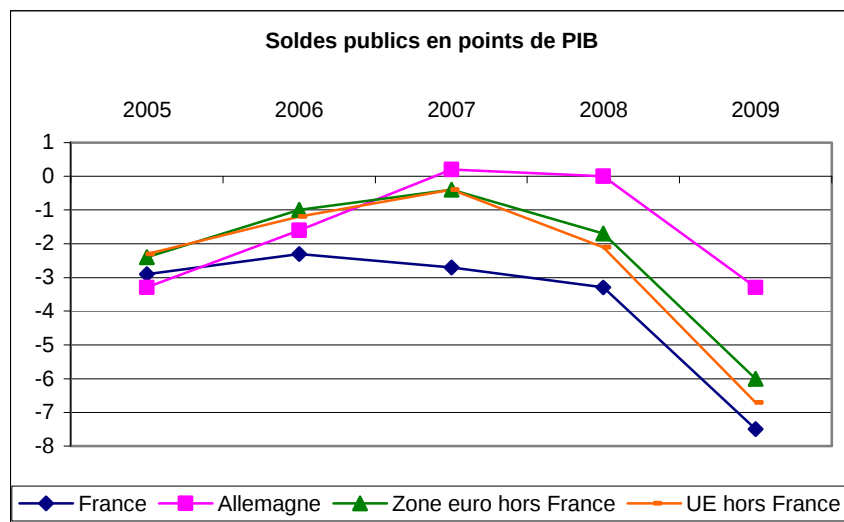
Les soldes publics, en 2009, se sont dégradés d'un peu plus de quatre points de PIB en France comme, en moyenne, dans les Etats de l'OCDE, de la zone euro et de l'Union européenne. Cette dégradation, toutefois, s'est inégalement répartie suivant les pays car elle a dépendu de l'incidence de la récession sur les dépenses et les recettes de chacun ainsi que des caractéristiques des plans de relance de l'économie et de soutien aux banques mis en œuvre, selon qu'ils ont été d'une plus ou moins grande ampleur et plus ou moins concentrés sur la seule année 2009 ou répartis sur les deux années 2009 et 2010.

Le déficit public français était déjà plus élevé que la moyenne des autres pays européens en 2008 et il l'est donc resté en 2009. A 7,5 points de PIB en 2009, il a été supérieur aux déficits moyens, hors France, de la zone euro (6,0 points de PIB) et de l'Union (6,7 points), en particulier au déficit allemand (3,3 points) et aussi au déficit italien (5,3).

Les écarts observés avec l'Allemagne et l'Italie ainsi qu'avec les moyennes européennes ne se justifient que partiellement par l'ampleur différente des plans de relance. La divergence avec l'Allemagne et l'Italie, ainsi qu'avec les moyennes européennes, remonte en fait à 2006.

Le déficit français, après avoir été le plus souvent moindre que celui de l'Allemagne entre 2002 et 2005, n'a pas cessé, depuis 2006, de lui être supérieur de façon croissante. Il a été supérieur aussi, pour la troisième année consécutive, au déficit public de l'Italie malgré une croissance moindre dans ce pays, depuis 1997, et deux années successives de récession (-1 % en 2008 et -5 % en 2009).

23) La Commission y ajoute les mesures pérennes concernant les prélèvements obligatoires.



Source : Commission européenne ; graphique : Cour des comptes.

La hausse du déficit de la France n'a été dépassée que dans les Etats les plus affectés par la crise (Irlande et Espagne notamment) et dans ceux qui ont engagé les plans de relance ou de sauvetage de banques les plus importants (Etats-Unis et Royaume-Uni notamment).

2 - Soldes primaires

Les déficits primaires, jusqu'ici exceptionnels dans les Etats de la zone euro et dans les Etats comparables de l'OCDE²⁴, se sont généralisés en 2009 et, pour la première fois, les soldes primaires moyens sont devenus négatifs, hors France, dans la zone euro (-3,1 % du PIB) et l'Union européenne (-4,0 %).

L'écart entre les soldes primaires français (-5,1 % du PIB) et allemand (-0,7 %) en 2009 n'a cependant jamais été aussi élevé et c'est la troisième année consécutive qu'il dépasse 3 points de PIB.

3 - Soldes structurels

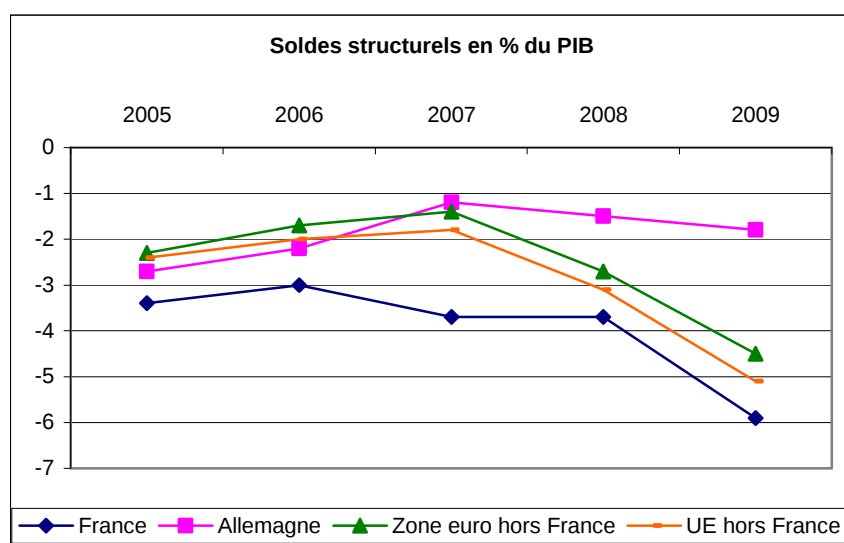
Selon la Commission européenne, le déficit structurel français est supérieur à celui de la moyenne de la zone euro depuis 2003, première année de la série actuelle de la Commission²⁵. Il s'est constamment situé

24) Royaume-Uni mis à part depuis 2003.

25) Le déficit structurel de la France a été corrigé pour tenir compte des dernières révisions du PIB opérées par l'INSEE.

au-delà du seuil de 3 points de PIB alors que le déficit structurel moyen de cette zone ne l'a franchi qu'en 2009.

Du fait, notamment, des mesures de soutien ou de relance adoptées pour faire face à la crise, les soldes structurels²⁶ ont diminué, en moyenne, de 1,8 point de PIB dans la zone euro et de 2,0 points dans l'Union, hors France, en 2009. En France, le déficit structurel est passé de 3,8 points de PIB en 2008 à 5,9 points en 2009, soit 2,1 points de hausse.



Source : Commission européenne ; graphique : Cour des comptes.

Or, l'ampleur des plans de relance semble avoir été moindre en France (1,2 point de PIB, la Commission incluant les mesures pérennes relatives aux prélèvements obligatoires) que dans la zone euro et l'Union hors France (1,6 point, selon les estimations de la Commission).

La situation relative de la France, déjà défavorable, s'est donc aggravée en 2009. L'écart a été d'environ un point entre le solde structurel français (-5,9 points) et les soldes moyens, hors France, de la zone euro (-4,5 points) et de l'Union (5,1 points).

Le déficit structurel allemand est passé de 1,1 point de PIB en 2008 à 1,7 point en 2009. L'écart entre les soldes structurels français et allemand était d'environ un point de PIB en 2005 et 2006. En 2009, il a dépassé 4 points.

26) La Commission européenne n'a publié, à ce stade, qu'une estimation moyenne du coût des plans de relance pour l'ensemble de la zone euro et de l'Union.

Le solde structurel italien, jusqu'en 2006, était plus défavorable que le solde structurel français. Depuis 2007, la situation s'est inversée et, hors prise en compte des plans de relance, cet écart a atteint presque deux points de PIB en 2009.

Au sein de l'Union européenne (Grèce, Royaume Uni, Irlande, Espagne et Portugal notamment) et en dehors (Etats-Unis), certains soldes structurels sont beaucoup plus dégradés que le solde français. Cependant l'écart croissant entre ce dernier et la moyenne des autres pays européens ainsi que le caractère de plus en plus chronique de cette situation soulignent l'ampleur du besoin de redressement.

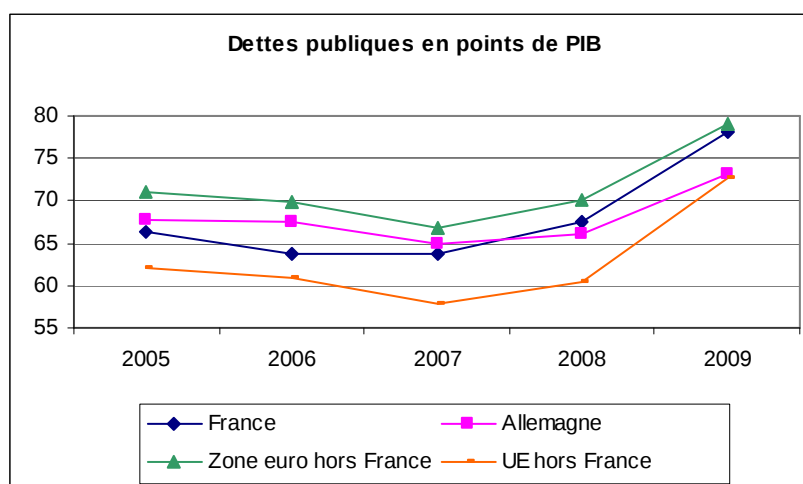
B - Les ratios d'endettement

Les déficits ont partout provoqué une hausse, plus ou moins forte, de la dette publique. Le rapport de la dette au PIB a encore plus augmenté, car le PIB nominal a lui-même presque partout diminué. Un facteur additionnel de hausse de ratio a été l'incidence, variable suivant les Etats, de certaines mesures de sauvetage de banques ou de soutien de l'économie non prises en compte dans le déficit.

La dette publique de la France est passée, de fin 2008 à fin 2009, de 67,5 à 78,1 points de PIB, soit une hausse de 10,6 points (dont 1,4 point en raison de la baisse de la valeur du PIB en 2009).

Dans la zone euro hors France, elle est passée de 70,1 à 79,1 points de PIB, soit une hausse moyenne de 9,0 points (dont 2,5 du fait de la baisse du PIB en 2009). Dans l'Union hors France, elle est passée de 60,5 à 72,7 points de PIB, soit une hausse de 12,2 points (dont 2,0 du fait de la baisse du PIB). La progression plus forte du ratio de l'Union s'explique notamment par la croissance de l'endettement britannique (16,1 points).

Hors effet de la baisse du PIB, la hausse de ces ratios a correspondu à la double incidence des déficits publics constatés en 2009 et des mesures de soutien aux banques directement comptabilisées dans la dette publique (2,4 points de PIB, en moyenne, dans la zone euro et 3 points, en moyenne, dans l'Union hors France et 0,3 point pour la France).



Source : Commission européenne ; graphique : Cour des comptes

Dans la zone euro, les plus fortes augmentations de la dette ont concerné l'Irlande (20 points de PIB), la Grèce (15,9 points), l'Espagne (13,5 points) et la Slovaquie (13,3 points). Ainsi en cinquième position pour l'augmentation de la dette, la France est par ailleurs restée au 4^{ème} rang des dettes les plus élevées, en pourcentage du PIB, derrière l'Italie, la Grèce et la Belgique.

L'OCDE retient la dette brute des comptes nationaux qui est supérieure à la dette au sens du traité de Maastricht commentée ci-dessus²⁷. Celle de la France à fin 2009 (86,3 points de PIB) dépasse légèrement celles des Etats-Unis (83,0 points) et du Canada (82,5 points après un maximum de 102 points en 1996). Celle du Japon s'élève à 192,9 points de PIB, mais l'épargne des ménages japonais lui permet d'avoir, depuis longtemps, des taux d'intérêt très bas qui permettent de limiter la charge financière des administrations publiques à 1,0 % du PIB.

C - Les dépenses et les recettes publiques

1 - Les dépenses

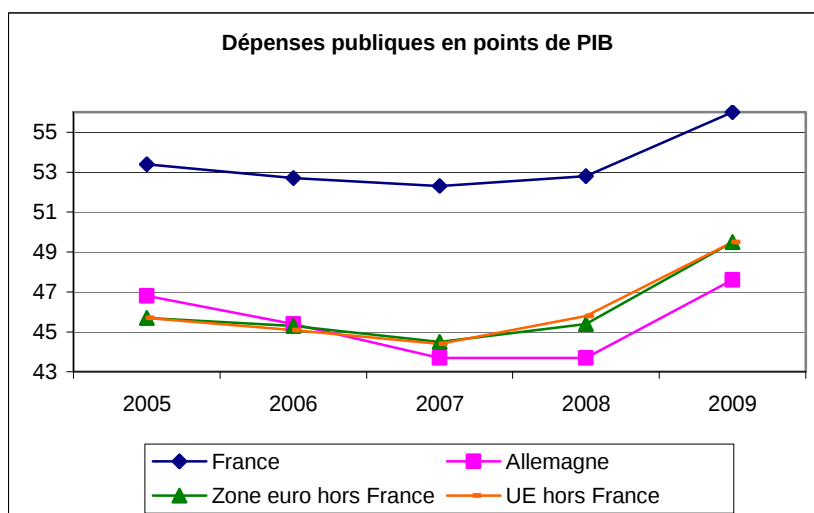
La crise a entraîné une augmentation des dépenses publiques, en points de PIB, en 2009 dans la quasi-totalité des Etats industrialisés. L'augmentation a été d'environ 4 points en moyenne, hors France, dans la zone euro comme dans l'Union européenne. La baisse du PIB y a

27) CF. annexe II.

contribué pour 1,6 point. En France, les dépenses publiques se sont accrues de 3,2 points de PIB, dont 1,1 point du fait de la baisse du PIB.

Les dépenses publiques ont donc augmenté un peu moins en France, mais la différence résulte du volet dépenses des plans de relance. Celui-ci a représenté 1,15 point de PIB dans l'Union européenne, selon la Commission européenne, contre 0,4 en France. Hors mesures de relance, les dépenses publiques ont augmenté un peu plus fortement en France.

La Suède a conservé, en 2009, un niveau de dépenses publiques (56,5 points de PIB) supérieur au niveau français (56,0 points). La France est revenue à la troisième place de l'Union européenne, le Danemark étant passé à 58,6 points. La hausse de ce ratio a été de 2,7 points de PIB aux Etats-Unis en 2009.



Source : Eurostat ; graphique : Cour des comptes

2 - Les recettes

Les évolutions en matière de recettes publiques ont été, en 2009, beaucoup plus diverses : dans la plupart des Etats, le total des recettes publiques, exprimé en points de PIB, a diminué plus ou moins fortement ; mais dans d'autres, il est resté stable ou a augmenté. Les moyennes observées ne reflètent donc pas un mouvement général.

Les recettes ont baissé de 1,1 point de PIB en France en 2009 et seulement de 0,3 point dans la zone euro et de 0,5 point dans l'Union européenne, hors France. Le volet fiscal des plans de relance et les mesures structurelles relatives aux prélèvements obligatoires expliquent

en partie cet écart : ils représentent 0,8 point de PIB en France contre 0,3 dans l'Union européenne. Cette explication est toutefois insuffisante et il faut sans doute aussi voir dans cet écart l'effet d'une réaction des recettes à la baisse de l'activité beaucoup plus forte en France, sans que les causes en soient totalement claires.

Dans le cas de l'Allemagne, la bonne tenue des recettes publiques, qui sont passées de 43,7 à 44,3 points de PIB de 2008 à 2009, peut être attribuée, en partie, au caractère exportateur de ce pays et au fait que la récession de 2009 y a été provoquée, dans une large mesure, par une baisse de la demande mondiale. La TVA étant déductible à l'exportation, cette baisse entraîne une réduction des remboursements de TVA aux exportateurs. De telles hausses du rapport des recettes au PIB ont aussi été observées aux Pays-Bas et en Italie.

Les mouvements à la baisse les plus importants, sur deux ans, ont notamment concerné l'Espagne (6,4 points de PIB), la Pologne, la Grèce et l'Irlande (près de 3 points), la France (1,2 point dont 1,1 en 2009). Le montant des recettes en Belgique, en Autriche, en Italie et en Suisse est resté relativement stable.

En 2009, les recettes publiques ont été égales à 86,5 % des dépenses publiques de l'année en France, 87,5 % dans la zone euro et 93 % en Allemagne. Tout en rappelant les précautions avec lesquelles doivent être comparées ces données, la Cour appelle l'attention sur l'impossibilité pour la France de concilier, dans la durée, des évolutions aussi divergentes en matière de dépenses et de recettes publiques.

CONCLUSION

Le déficit public a augmenté de 4,2 points en 2009 pour atteindre 7,5 % du PIB. Cette hausse est principalement due à la crise et aux mesures de relance prises pour y faire face, mais elle résulte aussi d'une croissance trop forte des dépenses publiques, hors plan de relance, malgré la diminution des charges financières entraînée par la baisse des taux d'intérêt.

Le déficit structurel atteignait déjà 3,7 % du PIB en 2007. A cet héritage de l'histoire des finances publiques en France se sont ajoutés, en 2008 et 2009, les effets d'un affaiblissement de la croissance potentielle, d'une forte croissance des dépenses et de mesures de baisse durable des prélèvements obligatoires. En conséquence et même en supposant que les mesures de relance soient temporaires et non structurelles, en 2009, le déficit structurel a été d'environ 5 % du PIB et explique les deux tiers du déficit constaté.

Du fait de ce déficit, mais aussi des prêts accordés par l'Etat, la dette publique a augmenté de 10,6 points pour atteindre 78,1 % du PIB à fin 2009, soit presque 1 500 Md€ ou 57 000 € par personne employée.

Le déficit français s'est presque autant accru en 2009 que le déficit moyen des autres pays européens, malgré une récession moins forte et un plan de relance de moindre ampleur. Comme il était plus élevé que ce déficit moyen européen en 2008, il l'est resté en 2009.

Le déficit structurel, hors mesures de relance, semble avoir un peu plus augmenté en France et est aussi resté au-dessus de la moyenne des autres pays européens en 2009.

La dette publique française a augmenté à peu près comme la moyenne de celles des autres pays européens. Elle est ainsi restée très légèrement au-dessous de la moyenne des autres Etats de la zone euro, mais sensiblement au-dessus de la moyenne des autres Etats membres de l'Union européenne.

Le déficit de l'Allemagne a moins augmenté que celui de la France et n'a que légèrement dépassé 3,0 % du PIB en 2009. Son déficit structurel a très peu augmenté et n'a atteint que 1,7 % du PIB. Alors que la dette publique allemande était supérieure d'un point à la dette française à fin 2007, elle lui était inférieure de 5 points de PIB à fin 2009.

Chapitre II

Des évolutions très différentes selon les catégories d'administrations

L'augmentation du déficit en 2009 a tenu très inégalement aux différentes administrations publiques. Le plan de relance s'est ajouté aux effets de la crise pour accroître considérablement le déficit de l'Etat. Les comptes des administrations sociales (ASSO) se sont aussi fortement dégradés, mais dans une moindre mesure, tandis que le besoin de financement des administrations publiques locales (APUL) a globalement diminué.

I - Une aggravation centrée sur l'Etat et les ASSO

Les administrations publiques comprennent l'Etat, les ASSO, les APUL et des « organismes divers d'administration centrale » (ODAC). Sous ce dernier vocable sont regroupés environ 800 organismes de statuts juridiques variés auxquels l'Etat a confié une compétence fonctionnelle spécialisée et qui sont souvent ses opérateurs.

Deux d'entre eux occupent une place particulière et doivent être rapprochés des ASSO pour analyser économiquement l'origine de leurs dettes ou la vocation de leurs avoirs : la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), qui reprend et amortit les dettes du régime

général de sécurité sociale²⁸, et le fonds de réserve des retraites (FRR), qui est chargé de constituer des réserves pour financer les retraites du régime général au-delà de 2020²⁹.

Les autres ODAC doivent être rapprochés de l'Etat car leurs ressources reposent surtout sur des transferts en provenance de celui-ci.

Tableau 4 : capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques par secteur

	Etat + ODAC hors CADES et FRR		ASSO + FRR et CADES		APUL		Total APU	
	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB
2007	-49,0	-2,6	4,9	0,3	-7,6	-0,4	-51,8	-2,7
2008	-61,4	-3,1	5,1	0,3	-8,7	-0,4	-65,0	-3,3
2009	-122,0	-6,4	-16,3	-0,9	-5,6	-0,3	-143,8	-7,5

Source : INSEE ; notification à la Commission européenne

Le besoin de financement de l'Etat et de ces ODAC s'est accru de 3,3 points de PIB en 2009. Les ASSO, avec la CADES et le FRR, avaient une capacité de financement de 0,3 point de PIB en 2008, grâce aux excédents enregistrés par la CADES en comptabilité nationale, et ont enregistré un déficit de 0,9 point en 2009³⁰. Le besoin de financement des APUL est passé de 0,4 à 0,3 point de PIB de 2008 à 2009.

Tableau 5 : la dette des administrations publiques à fin 2009

	Etat + ODAC hors FRR et CADES	ASSO + CADES	APUL	Total APU
Md€	1182	150	157	1489
% du PIB	62,0	7,9	8,2	78,1

Source : INSEE, Cour des comptes

28) D'un point de vue comptable, la CADES est une « entité contrôlée » par l'Etat, comme la Cour l'a relevé dans ses actes de certification des comptes de l'Etat de 2008 et 2009.

29) D'autres organismes figurant parmi les ODAC pourraient être rattachés aux ASSO, mais leur importance est bien moindre.

30) Hors CADES et FRR, soit avec le périmètre retenu dans les comptes nationaux, le besoin de financement des ASSO était de 1,3 % du PIB en 2009 (contre 0 en 2008).

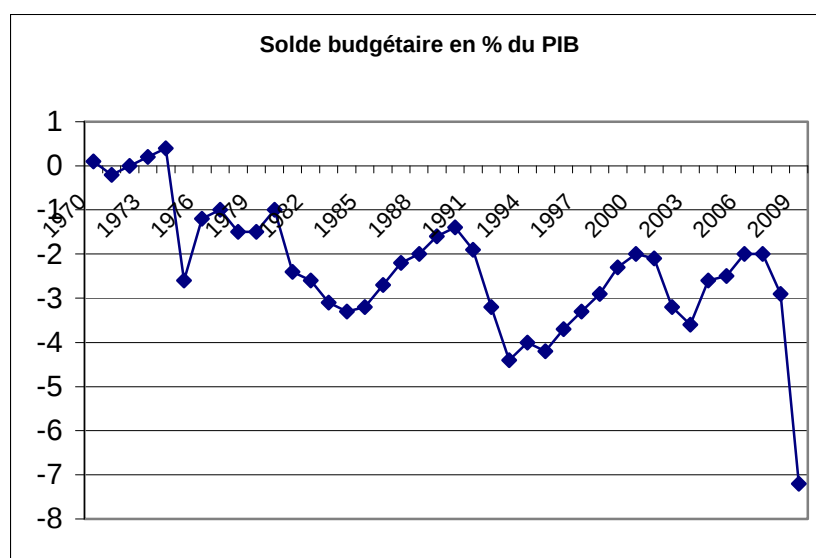
La dette publique est essentiellement portée par l'Etat et les ODAC rattachés ci-dessus. Leur endettement s'est accru de 135 Md€ en 2009 pour atteindre 1 182 Md€. La dette sociale (ASSO et CADES) a augmenté de 31 Md€ pour atteindre 150 Md€, c'est-à-dire quasiment le niveau de la dette locale (157 Md€) qui n'a augmenté que de 9 Md€.

II - La hausse spectaculaire du déficit de l'Etat

A - Les résultats

Le résultat de l'Etat diffère selon le référentiel de comptabilité (budgétaire, générale ou nationale), mais il s'est considérablement dégradé en 2009, quel que soit le référentiel retenu.

Le résultat en *comptabilité budgétaire*, c'est-à-dire le solde des encaissements et décaissements, a été de - 138 Md€ et s'est dégradé de 82 Md€ par rapport à celui de 2008. Il a été commenté en mai 2010 dans le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire. En pourcentage du PIB, il s'inscrit depuis le milieu des années soixante-dix sur une très forte pente. Les recettes ne représentent plus que 55,3 % des dépenses nettes du budget général en 2009.



Source : Cour des comptes

En *comptabilité générale*, c'est-à-dire calculé sur la base des droits et obligations constatés au cours de l'exercice, le déficit a été de 97,7 Md€ en 2009 après 69,0 Md€ en 2008 (pro forma). La dégradation en 2009 a été bien moindre qu'en comptabilité budgétaire car les prêts et apports en capital ont beaucoup augmenté dans le cadre du plan de relance. Or, s'ils sont enregistrés en dépenses en comptabilité budgétaire, ils accroissent la valeur des actifs de l'Etat et sont, en comptabilité générale, directement portés à son bilan, sans dégrader le résultat.

Pour des raisons très proches de l'évolution constatée en comptabilité générale, le besoin de financement de l'Etat en *comptabilité nationale*³¹ a moins augmenté que son déficit en comptabilité budgétaire (cf. annexe III). Il est passé de 55,5 Md€ en 2008 à 117,6 Md€ en 2009.

Si on rattache les ODAC, hors CADES et FRR, à l'Etat, le besoin de financement de cet ensemble est passé de 61,4 Md€ en 2008 à 122,5 Md€ en 2009. Le besoin de financement de ces ODAC a globalement peu varié de 2008 à 2009, ce qui recouvre souvent des mouvements opposés pour ces divers organismes³².

B - Les recettes et dépenses budgétaires

Les recettes et dépenses de l'Etat sont analysées ici à partir de la comptabilité budgétaire.

1 - La chute des recettes fiscales

L'Etat a perdu 50,9 Md€ de recettes fiscales nettes³³ en 2009, soit 19 % de leur produit de 2008, la perte étant de 28,3 Md€ pour le seul impôt sur les sociétés.

Les mesures de relance ont contribué à les réduire de 16,3 Md€, dont 8,8 Md€ pour l'impôt sur les sociétés (remboursement immédiat des crédits d'impôt recherche et de report en arrière des déficits), 6,5 Md€ pour la TVA (mensualisation des remboursements) et 1,0 Md€ pour l'impôt sur le revenu (mesure en faveur des ménages modestes). Le coût fiscal du plan de relance est ainsi beaucoup plus élevé que prévu initialement (10,3 Md€). Les remboursements de TVA et le report en arrière de déficits ont coûté, chacun, environ 3,0 Md€ de plus.

³¹ Seul résultat cohérent avec le déficit public au sens du traité de Maastricht.

³² Par exemple, d'un côté, l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a vu sa situation s'améliorer de 1,3 Md€, grâce à une subvention de l'Etat ; d'un autre côté, le besoin de financement de l'ERAP s'est accru de 1,7 Md€.

³³ C'est-à-dire après déduction des remboursements et dégrèvements.

Les recettes fiscales de l'Etat ont aussi été amputées de 2,0 Md€ par des transferts de fiscalité au profit d'autres administrations publiques et de 6,6 Md€ par des mesures de baisse durable des impôts³⁴ qui ont contribué à aggraver le déficit structurel. Il s'agit notamment de la défiscalisation des heures supplémentaires (1,0 Md€), du crédit d'impôt sur intérêt d'emprunts (0,8 Md€) et de la baisse de la TVA sur la restauration (1,3 Md€)³⁵. Dans les deux premiers cas, il s'agit des effets supplémentaires en 2009 des mesures prises en 2007 dans le cadre de la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat. Il faut y ajouter le coût supplémentaire de dépenses fiscales adoptées les années précédentes.

Le solde, environ 24 Md€ (dont 18,6 Md€ pour le seul impôt sur les sociétés) qui représentent la moitié de la perte totale, traduit surtout l'impact de la baisse du PIB³⁶. L'impôt sur les sociétés a toujours été très réactif aux variations de la conjoncture, mais son recul de 38 % en 2009, hors mesures de relance et pérennes, est particulièrement fort.

Comme le montre le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2009, la récession et la relance expliquent l'essentiel des pertes de recettes de 2008 à 2009. Mais, comme indiqué au chapitre précédent, le niveau du déficit budgétaire en 2009, comme celui du déficit public, tient aussi à d'autres facteurs, notamment le niveau du déficit déjà constaté en 2008.

2 - Une maîtrise insuffisante des dépenses

a) Un léger dépassement de la norme « zéro volume »

Les dépenses réalisées sur le périmètre de la norme budgétaire³⁷, hors relance, ont été égales en 2009 au montant inscrit en LFI. Elles doivent cependant être aussi comparées aux dépenses réalisées en 2008.

Elles se sont élevées, en exécution, à 363,6 Md€ en 2009, mesures de relance comprises, contre 346,5 Md€ en 2008 (+ 4,9 %).

Le ministère chargé du budget en déduit 15,7 Md€ de mesures de relance, ce qui conduit à un total de 348,0 Md€, hors relance, soit une hausse de 0,4 % en valeur par rapport à 2008, et 0,3 % en volume compte tenu d'une inflation de 0,1 % en moyenne annuelle. L'objectif « zéro

34) Mesures nouvelles ou coût de la montée en charge de mesures antérieures.

35) Coût supplémentaire de ces mesures en 2009 ; leur coût total est supérieur.

36) La perte due à la récession est plus importante si on la mesure par rapport à une situation « normale » où les recettes fiscales auraient augmenté.

37) Dépenses du budget général (hors fonds de concours), prélèvements sur recettes et, dans certains cas, nouvelles affectations de recettes aux opérateurs.

volume » a donc été légèrement dépassé si on compare l'exécution de 2009 à celle de 2008.

b) Un dépassement peu justifié

L'inflation a certes été plus faible que prévu lors du PLF pour 2009, ce qui a contribué à accroître la progression en volume des dépenses, mais l'INSEE avait prévu une inflation nulle en 2009 dès le mois de juin, ce qui laissait du temps pour les ajuster.

Un tel ajustement est difficile lorsque les variations de l'inflation sont très fortes, mais il n'est pas pour autant impossible et les erreurs de prévision en matière d'inflation ne devraient pas être invoquées pour justifier un dépassement de la norme quel qu'en soit le sens.

En 2008, cette erreur de prévision avait été de sens inverse à celle de 2009 et l'objectif « zéro volume » n'avait pas pour autant été respecté. Pour justifier ce dépassement, le ministre chargé du budget avait mis en avant, dans sa présentation des résultats de 2008, le surcroît de dépenses imputables à l'effet d'une inflation plus forte que prévu sur la charge d'indexation des obligations indexées du Trésor.

En 2009, cet effet a contribué à réduire les dépenses. En raison aussi du niveau particulièrement bas des taux d'intérêt, la charge de la dette a diminué de 8,4 %, ce qui a fortement contribué à modérer la progression des dépenses et aurait dû favoriser le respect de la norme. L'économie sur la charge d'intérêt a été de 5,4 Md€ par rapport à la loi de finances initiale.

Une partie importante des dettes de l'Etat envers la sécurité sociale a été apurée (pour 3,2 Md€) grâce à ces économies, comme le demandait la Cour, mais le solde de 2,2 Md€ a été redéployé vers d'autres missions.

Les dépenses hors intérêts et hors relance ont augmenté de 2,8 %.

c) Des corrections discutables

L'augmentation des dépenses, hors relance, relevant de la norme est de 0,3 % en volume si on suppose, comme la direction du budget, que les dépenses effectuées dans le cadre du plan de relance ont été de 15,7 Md€, en faisant la somme de trois termes : 11,3 Md€ pour les crédits de la mission relance, qui ont fait l'objet de versements à des opérateurs

ou ont été transférés à d'autres missions et consommés à leur niveau³⁸ ; 3,9 Md€ pour les versements anticipés du FCTVA (prélèvement sur recettes) et 0,5 Md€ pour le règlement des fournisseurs de la Défense.

Cependant, figure dans les crédits consommés de la mission relance le versement de 2,9 Md€ au profit du fonds stratégique d'investissement pour des opérations qui s'inscrivent dans une stratégie industrielle de long terme et non dans une logique de relance de l'activité. La correction à faire sur les dépenses de 2009 au titre de la relance est donc plutôt de 12,8 Md€ et la croissance des dépenses hors relance est alors de 1,3 %.

d) Des opérations pouvant permettre de contourner la norme

Certaines opérations ne sont pas prises en compte dans le champ de la norme et peuvent permettre de la contourner.

Le coût des dépenses fiscales, à périmètre constant et hors mesures de relance, a augmenté de 6,2 % en 2009³⁹. Cette augmentation se situe dans le prolongement d'une tendance fortement croissante qui est observée depuis la mise en œuvre de la norme « zéro volume » (cf. deuxième partie). Les dépenses fiscales permettent de la contourner.

Certaines dépenses, immobilières notamment (0,5 Md€ pour le ministère de la Défense), ont été imputées sur des comptes d'affectation spéciale, hors du budget général, et n'ont pas été prises en compte dans le champ de la norme.

Les dépenses⁴⁰ des ODAC de la comptabilité nationale (71 Md€ en 2009), qui sont souvent des opérateurs de l'Etat, ont augmenté de 11,0 % en volume (9,8 % pour leurs seules dépenses de fonctionnement). Cette augmentation tient pour partie aux dépenses affectées aux opérateurs dans le cadre du plan de relance et à des transferts de compétences de l'Etat (agents techniques des universités). Elle traduit cependant aussi en partie la tendance observée par la Cour depuis plusieurs années à confier aux opérateurs des missions qui devraient relever de l'Etat pour échapper à la contrainte de la norme.

38) Les crédits dédiés à la relance ont été affectés en loi de finances à une mission budgétaire spéciale et temporaire dont les crédits ont été déversés vers des opérateurs ou des missions ordinaires.

39) Cette hausse s'entend sur le périmètre des dépenses fiscales retenu en PLF 2008 ; elle est de 7,3 % sur celui retenu en PLF 2009. Les problèmes posés par ces variations de périmètre sont présentés dans le dernier chapitre.

40) Dépenses primaires car, du fait de la présence de la CADES dans les ODAC, leur évolution est plus pertinente que celle des dépenses totales.

C - La dette et les charges d'intérêt

L'augmentation de la dette financière de l'Etat⁴¹ s'est encore accélérée en 2009. Des charges de remboursement de dette arrivant à échéance particulièrement élevées et un déficit budgétaire en très forte progression ont porté le besoin d'emprunt de l'Etat à un niveau jamais atteint, équivalent au double de celui des années 2002 à 2007.

Placé au centre de la crise, le financement de l'Etat a connu en cours d'année des modifications très substantielles. Entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution, son besoin d'emprunt s'est accru de 66,6 Md€.

L'Agence France Trésor a dû en conséquence réviser à deux reprises son programme de financement à moyen et long terme, ce qui est exceptionnel⁴². Chaque adjudication a cependant bénéficié d'une demande soutenue, signe de l'adaptation de la stratégie d'émission aux besoins des investisseurs, et cela, de surcroît, à des conditions financières extrêmement favorables. Le taux mensuel moyen des bons du Trésor à intérêts précomptés (BTF) est descendu à un niveau historiquement bas (0,62 % pour les BTF 3 mois contre 3,59 % en 2008) et le rendement des emprunts de référence à 10 ans s'est situé en moyenne à 3,69 % alors que la moyenne sur la décennie 1998-2008 s'élève à 4,4 %.

L'ensemble de la dette financière de l'Etat a crû de 131,2 Md€ pour atteindre 1 175,3 Md€ à la fin de l'année 2009.

L'essentiel est constitué de titres négociables dont l'encours a augmenté de 132,5 Md€. Dans cet ensemble, la part de l'endettement à court terme (BTF) a continué de progresser, en passant de 13,6 % à 18,7 %. La France a profité, comme la plupart des émetteurs souverains, d'une demande soutenue sur ce segment de la courbe et de taux particulièrement faibles.

Cette évolution expose cependant l'Etat au risque de taux puisque, compte tenu des emprunts qui viennent à échéance et des intérêts courus non échus, 27 % de la dette financière à fin 2009 (369 Md€) devra être refinancée en 2010, 36 % en 2010 et 2011 (427 Md€) et près de 60% dans les cinq ans (700 Md€). La part de la dette financière à rembourser dans l'année ou en moins de deux ans augmente sensiblement depuis 2006.

41) En comptabilité générale.

42) La dernière révision à la hausse du programme de financement à moyen et long terme remonte à la récession de 1993.

Tableau 6 : dette à rembourser en moins de deux ans

Dette financière au 31 décembre	2006	2007	2008	2009
Part à rembourser dans l'année (%)	16,9	20,5	25,4	26,7
Part à rembourser dans les deux ans (%)	29,0	32,3	34,6	36,3

Source : Cour des comptes à partir de la comptabilité de l'Etat.

En 2009, 12,3 Md€ de titres indexés sur l'inflation française ou européenne ont été émis, représentant 7,5 % du programme d'émission à moyen-long terme. Cette proportion est un peu en deçà de celle de ces dernières années ainsi que de l'intention annoncée dans le programme indicatif de financement à la fin de 2008. La crainte d'une éventuelle déflation a temporairement réduit l'intérêt des investisseurs pour ces titres et la demande est restée peu soutenue jusqu'à l'automne. L'AFT a néanmoins maintenu un rythme mensuel d'adjudication pour continuer d'alimenter la liquidité des souches sur l'ensemble de la courbe. Enfin, l'année 2009 a vu arriver à échéance la première souche d'OATi émise en 1998 pour un montant nominal de 13,8 Md€. La part des encours indexés dans la dette négociable à moyen-long terme a, en conséquence, diminué assez nettement pour se situer à 12,9 % à fin 2009, contre 15 % fin 2008.

Malgré la forte augmentation de l'encours, la charge d'intérêt de la dette financière a diminué de 1,5 Md€, par rapport à 2008, pour s'établir à 39,0 Md€. Cette baisse provient surtout des charges d'intérêt sur BTF qui ont diminué de 1,8 Md€ en raison de la baisse des taux de court terme.

D - Le plan de relance

1 - Un coût différent des estimations initiales

Lors 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 Md€ pour les deux années 2009-2010. Seul ce coût est analysé ici, mais la relance de l'économie devait aussi passer par des investissements des entreprises publiques, pour environ 4 Md€, et par des interventions de la Caisse des dépôts et consignations, pour environ 43 Md€ prélevés sur les fonds de l'épargne réglementée, en faveur des entreprises et du secteur public local. Il faut aussi y ajouter les apports aux banques qui viennent de faire l'objet d'un autre rapport de la Cour⁴³.

43) « Les concours publics aux établissements de crédit : bilan et enseignements à tirer », mai 2010.

Pour la seule année 2009, le coût du plan de relance a été d'environ 35 Md€, au lieu de 32 Md€ estimés avec la deuxième loi de finances rectificative. Sa ventilation est différente de ce qui était prévu.

Les mesures fiscales ont pesé beaucoup plus que prévu (cf. plus haut), de même que les remboursements anticipés du FCTVA aux collectivités locales (cf. plus loin). En revanche, seulement 67 % des crédits de la mission plan de relance ont été consommés par les gestionnaires de programme et les opérateurs auxquels ces crédits ont été transférés. Les prêts au secteur automobile et les remboursements de dettes aux fournisseurs du ministère de la Défense ont été utilisés à peu près comme prévu.

Le plan de relance devait initialement avoir un effet concentré à plus de 90 % sur l'année 2009. En fait, son coût en 2010 sera beaucoup plus important que prévu en avril 2009, en raison du report de crédits non consommés en 2009, mais aussi de la prolongation au moins partielle de certaines mesures (crédit d'impôt recherche, prime à la casse, aides à l'emploi, dotations du FCTVA...) et de l'ouverture de nouveaux crédits.

Tableau 7 : le coût budgétaire du plan de relance (Md€)

	2009		2010		2009 + 2010	
	Prévu (avril 2009)	Réalisé (*)	Prévu (avril 2009)	Prévisible (**)	Prévu (avril 2009)	Prévisible (*) + (**)
Mesures fiscales	10,3	16,3	1,3	2,9	11,6	19,2
FCTVA	2,5	3,8	0	1,0	2,5	4,8
Mission relance hors FSI	9,6	7,3	1,6	5,1	11,2	12,4
FSI	3,0	1,2	0	1,8	3,0	3,0
Dettes Défense	0,5	0,5	0	0	0,5	0,5
Prêts automobile	6,6	6,2	0,1	0,1	6,7	6,3
Coût total budgétaire	32,5	35,3	3,0	10,9	35,5	46,2

(*) Consommation des crédits par les opérateurs ou les gestionnaires de programmes ; une partie des crédits versés par l'Etat aux opérateurs, et donc enregistrées en dépenses budgétaires de l'Etat, n'a pas été utilisée.

(**) D'après la LFI 2010 et les reports de crédits de 2009 sur 2010

Au total, son coût aura été concentré sur 2009 pour seulement les trois quarts et, en ne retenant que les crédits de la mission relance, cette proportion n'est plus que d'un peu plus de la moitié.

Par ailleurs, les dépenses financées par la mission relance devaient avoir un caractère temporaire et réversible. Pour les investissements, il s'agissait d'avancer dans le temps des projets qui devaient être réalisés après 2010. Cette anticipation devrait entraîner une refaction à due concurrence des crédits programmés avant le plan pour les années postérieures à 2010, mais ce principe ne sera pas totalement respecté. Ainsi, à l'occasion de la préparation du nouveau budget triennal, le ministère chargé de l'écologie a obtenu que la moitié des 0,9 Md€ reçus dans le cadre du plan de relance soit réintégrée en base dans le calcul des crédits dont il pourra disposer en 2011 et au-delà.

2 - Un effet limité sur la croissance

Bien que ces comparaisons posent de délicats problèmes méthodologiques, il ressort des travaux de la Commission européenne et de l'OCDE que l'ampleur du plan de relance a été moins importante en France que dans les autres pays. La France était toutefois moins exposée à la crise et les effets de stabilisation automatique des recettes et dépenses publiques hors mesures de relance y ont été plus forts.

L'impact du plan de relance sur l'activité est difficile à estimer. Dans des modèles keynésiens de l'économie, une augmentation de 1 point de PIB du déficit peut accroître le PIB de 0,5 à 1,2 point, selon l'origine du déficit (le multiplicateur est plus élevé si le déficit est dû à des investissements), au bout de quelques mois. Cet effet est transitoire et disparaît avec le temps, même si les mesures qui augmentent le déficit sont permanentes.

Si elles sont seulement temporaires, l'effet est très éphémère et compensé par un effet de sens contraire et de même ampleur lorsqu'elles cessent. Les primes à la casse des automobiles en sont une illustration. Elles ont surtout des effets de calendrier, les consommateurs avançant des commandes qu'ils auraient passées de toute façon.

Dans une approche « ricardienne » de l'économie, la hausse du déficit n'a aucun impact car elle est compensée par une augmentation du taux d'épargne résultant d'un réflexe de précaution face au risque de relèvement des impôts pour financer ce déficit. La situation des finances publiques pourrait ainsi avoir contribué à la hausse de 0,8 point du taux d'épargne des ménages observée en 2009.

Il reste que la stimulation temporaire de l'activité provoquée par le plan de relance, même si elle a été relativement faible, était nécessaire compte tenu de la gravité de la crise, malgré le volume, bien plus considérable, des soutiens apportés par la politique monétaire.

En outre, les mesures qui ont conduit à avancer le paiement ou le remboursement d'impôts, ou encore à apporter des capitaux aux entreprises, n'ont sans doute pas eu d'impact direct sur l'activité mais ont évité la cessation de paiements de certaines entreprises et contribué ainsi à préserver des capacités de production pour l'avenir.

Enfin, l'activité a été soutenue non seulement par les mesures de relance proprement dites, mais aussi par le jeu des stabilisateurs automatiques et par les mesures à caractère pérenne. L'impact des finances publiques sur l'activité dépend de l'augmentation totale du déficit (4,2 points de PIB de 2008 à 2009), le plan de relance ayant joué pour un quart, et de la nature des recettes et dépenses qui ont contribué à cette augmentation.

III - La forte hausse des déficits sociaux

En 2009, le besoin de financement des administrations de sécurité sociale (ASSO) en comptabilité nationale a atteint - 24 Md€ après - 0,9 Md€ en 2008. Cette dégradation sans précédent est due à une stagnation des recettes alors que les dépenses augmentaient fortement (4,5 % après 3,1 % en 2008) en raison notamment de la détérioration de la situation de l'emploi. Les prestations chômage se sont en effet accrues de 16,8 %.

Tableau 8 : le solde des administrations de sécurité sociale

	2003	2004	2005*	2006	2007	2008	2009
En Md€	-9,0	-14,6	-2,8*	-1,0	-0,2	-0,9	-24,0
En % du PIB	-0,6%	-0,9%	-0,2%	-0,1%	0%	0%	-1,3 %

Source : INSEE.

(*)Résultat 2005 incluant la soulte de 8,4 Md€ au titre des IEG.

Le besoin de financement des ASSO se concentre en 2009 sur le régime général (-21 Md€ dans les comptes nationaux). Sont également déficitaires les hôpitaux (-1,6 Md€)⁴⁴, le régime des exploitants agricoles (MSA : -1,5 Md€) et l'UNEDIC (-0,8 Md€).

La dégradation du solde de 2008 à 2009 porte surtout sur le régime général de sécurité sociale, pour environ 10 Md€, sur l'assurance chômage, pour 5,7 Md€, et sur le fonds de solidarité vieillesse (FSV), pour 4 Md€. Ces deux derniers passent d'un excédent en 2008 à un déficit en 2009. Les régimes de retraite complémentaire n'échappent pas à une dégradation de leurs comptes.

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. Mais l'analyse par branche, nécessaire pour saisir l'origine de ces évolutions, ne peut se faire qu'en utilisant les secondes.

A - Une situation critique des régimes de base

Le déficit de la sécurité sociale au sens de la loi de financement, incluant l'ensemble des régimes de base et le FSV, s'est fortement creusé en 2009 pour atteindre -21,3 Md€ contre -9,6 Md€ en 2008.

1 - Un déficit du régime général de 20 Md€

a) Le déficit d'ensemble

Le déficit du régime général s'est établi à -20,3 Md€ en 2009, soit un doublement par rapport à 2008 et par rapport au niveau moyen de déficit qui s'était installé de 2003 à 2008. La cause principale en est la chute des recettes qui a résulté de la diminution en valeur de la masse salariale privée (-1,3 %) et des revenus du capital.

Les prestations versées par le régime général, qui constituent l'essentiel de ses dépenses, ont continué de croître à un rythme d'environ 4 %, proche de celui des années précédentes, malgré une certaine inflexion des prestations de retraite.

44) Qui sont distincts du régime général dans les comptes nationaux.

b) La situation des différentes branches

Les quatre grandes branches du régime général ont enregistré une dégradation de leur solde financier en 2009. Celle-ci a été la plus prononcée pour *l'assurance maladie* dont le redressement qui avait été engagé entre 2005 et 2008 a été suivi d'une profonde rechute.

Tableau 9 : Soldes par branche du régime général

<i>(En Md€)</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Maladie	-11,1	-11,6	-8,0	-5,9	-4,6	-4,4	-10,6
Accidents du travail	-0,5	-0,2	-0,4	-0,1	-0,5	0,2	-0,7
Retraite	0,9	0,3	-1,9	-1,9	-4,6	-5,6	-7,2
Famille	0,4	-0,4	-1,3	-0,9	0,2	-0,3	-1,8
Total régime général	-10,2	-11,9	-11,6	-8,7	-9,5	-10,2	-20,3
FSV	-0,9	-0,6	-2,0	-1,3	0,2	0,8	-3,2
Régime général + FSV	-11,1	-12,0	-13,6	-10,0	-9,3	-9,4	-23,5

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

L'assurance maladie est redevenue la branche la plus déficitaire, portant un peu plus de la moitié du déficit d'ensemble. Le niveau de son déficit signifie que les prestations servies au cours des quatre dernières semaines de 2009 ont été presque entièrement financées par l'emprunt.

Pour l'ensemble des régimes d'assurance maladie, les dépenses entrant dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ont augmenté de 3,7 % en 2009, soit un rythme supérieur à celui de 2008 (3,5 %). Ce résultat recouvre un dépassement important, estimé à 700 M€, par rapport à l'objectif initial. Son ampleur inattendue met en évidence le problème du suivi des dépenses hospitalières, qui avaient été nettement sous-estimées en cours d'année. Le dépassement des sous-objectifs relatifs aux établissements de santé a excédé de 460 M€ le montant prévu en septembre dernier⁴⁵.

Les mesures d'économie prévues, à hauteur de 2,2 Md€, dans la loi de financement de la sécurité sociale de 2009 (plan médicament, amélioration de la gestion des établissements de santé...) n'ont globalement pas été suffisantes pour respecter l'ONDAM.

La *branche retraite* voit son déficit se creuser d'année en année depuis 2005. La forte croissance de ses prestations (6 % par an en valeur sur la période 2005-2008), alimentée surtout par l'accroissement considérable du nombre de personnes atteignant 60 ans, s'est toutefois

⁴⁵ Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale.

modérée en 2009 (4,8 %). Ce ralentissement tient à la diminution du nombre de départs en retraite anticipée liée à l'allongement de la durée d'assurance requise, en application de la réforme de 2003. 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.

La revalorisation des pensions a été de 1,3 % en moyenne annuelle en 2009 (0,8 % au 1^{er} septembre 2008, 1 % au 1^{er} avril 2009).

Les recettes de la branche retraite ont enregistré une évolution moins défavorable que celles des autres branches en raison de l'augmentation des transferts du FSV et d'une assiette de cotisations (sous plafond) se dégradant moins vite que la masse salariale.

Enfin, la *branche famille*, dont le solde était proche de l'équilibre en 2007 et 2008, a également enregistré un déficit important en 2009 en raison de la chute de ses recettes. Ses charges ont été réduites par l'extinction de l'allocation de parent isolé (API) au 1^{er} juin 2009, avec la mise en place du revenu de solidarité active⁴⁶. Hors API, les prestations légales de la branche ont progressé de 2,9 % en raison notamment d'une forte revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (3 % au 1^{er} janvier).

2 - Le Fonds de solidarité vieillesse

Après deux années d'excédent, le fonds de solidarité vieillesse (FSV) a renoué avec un déficit important en 2009 (-3,2 Md€). Ses recettes ont été réduites par la perte de 0,2 point de CSG transféré à la CADES en janvier 2009 et par la contraction de l'emploi. Ses dépenses, dont la moitié est liée au niveau du chômage⁴⁷, ont fortement augmenté.

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 négatif. Ce déficit cumulé, qui se traduit par des retards de paiement des transferts à la CNAV, pèse sur la trésorerie du régime général.

46) L'API était remboursée par l'Etat. Son remplacement par le RSA a réduit identiquement les recettes et charges de la branche, sans incidence sur le solde.

47) Le fonds verse aux régimes de retraite l'équivalent de cotisations patronales au bénéfice des chômeurs.

3 - Le déficit des autres régimes

Hors régime général, le principal régime déficitaire est celui des *exploitants agricoles*. L'Etat a repris au 1^{er} janvier 2009 les déficits accumulés par le régime au cours des années précédentes, pour un montant de 8 Md€. Depuis 2009 également, la branche maladie du régime est intégrée financièrement au régime général. Le solde du régime des exploitants agricoles reflète donc désormais celui de sa seule branche retraite. Elle a été déficitaire de 1,2 Md€ en 2009.

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 dégagé en 2009 un excédent lié à l'amélioration de leur résultat financier. Pour l'ensemble ARRCO-AGIRC, il est de 0,4 Md€, après -1,3 Md€ en 2008 (et un excédent de 5,4 Md€ en 2007). Le solde des opérations techniques, hors résultat financier, des deux régimes s'est profondément dégradé sous l'effet de la récession, passant d'un excédent de 3 Md€ en 2007 à un déficit de -1,1 Md€ en 2009.

4 - La situation des hôpitaux

Le besoin de financement des hôpitaux dans les comptes nationaux est supérieur à 1 Md€ chaque année depuis 2005. Il a légèrement diminué en 2009 (1,6 Md€ après 1,7 Md€ en 2008), mais la dette des hôpitaux augmente régulièrement depuis 2005 pour atteindre 21,7 Md€ fin 2009.

B - L'assurance chômage de nouveau en déficit

Le régime d'assurance chômage, qui avait dégagé des excédents importants en 2007 et 2008 est redevenu déficitaire en 2009 sous l'effet de la dégradation de la situation de l'emploi : les effectifs salariés affiliés au régime ont diminué de 321 000 sur l'année et le nombre de chômeurs indemnisés a augmenté de 338 000. Les modifications des règles d'indemnisation des chômeurs apportées par la convention de février 2009⁴⁸ ont aussi accru le coût de l'assurance chômage d'environ 430 M€. L'Unedic contribue par ailleurs depuis 2009 au financement de Pôle emploi à hauteur de 10 % du montant des cotisations de l'année n-2 (soit 2,9 Md€ en 2009). Au total les dépenses d'assurance chômage ont augmenté de 21,7 % en 2009, pour atteindre 31,5 Md€.

48) Cette convention, entrée en vigueur au 1er avril 2009, est valide jusqu'au 1er avril 2011. Son coût est lié pour l'essentiel à l'assouplissement des règles d'entrée en indemnisation (4 mois d'affiliation minimum contre 6 mois auparavant).

Tableau 10 : La situation financière de l'assurance chômage

<i>En Md€</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Résultat de l'année	-4,4	-3,2	0,3	3,5	4,6	-1,1
Déficit cumulé (depuis 1990)	-10,3	-13,5	-13,1	-9,6	-5,0	-6,1

Source : Unédic – Avril 2010.

Le déficit cumulé, la « situation nette », avait été ramené à 5 Md€ fin 2008, mais le régime restait déficitaire à l'issue d'une phase de croissance économique relativement soutenue. Ce déficit cumulé est remonté à 6,1 Md€ fin 2009 et est financé en grande partie par un emprunt obligataire de 4 Md€ souscrit fin 2009.

L'Unédic devra par ailleurs rembourser début 2011 une dette de 770 M€ vis-à-vis du Crédit foncier de France. Il s'agit d'une ancienne créance de l'Etat sur l'Unédic, d'un montant initial de 1,2 Md€ ramené à 770 M€ en décembre 2006. Cette créance a ensuite été transférée en 2007 au Fonds de solidarité qui l'a cédée au Crédit foncier.

C - La montée de la dette des organismes sociaux

La « dette des organismes sociaux », somme de la dette brute portée par la CADES⁴⁹ et de celle directement à la charge des administrations de sécurité sociale (ASSO qui incluent l'Unédic) au sens des comptes nationaux, a atteint 155,8 Md€ fin 2009, soit 8,2 % du PIB.

Son augmentation a été ininterrompue depuis 2003, même en période de croissance relativement forte.

Entre décembre 2008 et mars 2009, la CADES a repris les déficits cumulés à fin 2008 des branches maladie et retraite du régime général ainsi que du FSV pour un montant total de 27 Md€. Cette opération a accru la dette portée par la CADES en 2008 et 2009 et réduit d'autant celle qui restait à la charge du régime général.

⁴⁹⁾ La CADES est classée en ODAC dans les comptes nationaux.

Tableau 11 : Evolution de la dette des organismes sociaux

<i>En Md€</i>	1999	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dette CADES	32,7	29,8	31,3	72,1	73,7	75,4	74,8	84,1	96,5
Dette ASSO	12,6	16,5	32,1	25,6	36,7	44,8	53,3	45,4	59,3
Total	45,3	46,3	63,4	97,7	110,4	120,4	128,1	129,5	155,8
En % du PIB	3,3%	3,0%	4,0%	5,9%	6,4%	6,7%	6,8%	6,7%	8,2 %

Source : INSEE, Cour des comptes. La dette des ASSO est ici une dette brute non consolidée des billets de trésorerie émis par l'ACOSS et détenus par l'Etat en fin d'année (8 Md€ fin 2007 ; 10 Md€ fin 2008 ; 5 Md€ fin 2009)

Malgré ce transfert de dette, le découvert de trésorerie de l'ACOSS, qui reflète principalement les déficits cumulés du régime général et du FSV, s'est de nouveau creusé rapidement en 2009 pour atteindre -24,1 Md€ en fin d'année (contre -17,3 Md€ un an plus tôt).

La dette portée par les ASSO (hors CADES) a atteint fin 2009 un niveau sans précédent. Ses trois plus grandes composantes sont les dettes du régime général (24 Md€), des hôpitaux (21,7 Md€)⁵⁰ et de l'UNEDIC (9,5 Md€⁵¹), toutes les trois en forte augmentation.

IV - La réduction des déficits locaux

La situation des finances locales peut d'abord être analysée à partir des comptes nationaux relatifs au secteur des administrations publiques locales (APUL) qui permettent de les comparer aux autres secteurs des administrations publiques et de dégager leur part dans l'évolution des résultats d'ensemble.

Le déficit des APUL a baissé de 3,1 Md€ pour revenir à 5,6 Md€ (0,3 point de PIB). La hausse des recettes, (4,5 %), a en effet été nettement supérieure à celle des dépenses (+ 3,0 %), grâce notamment au versement anticipé de dotations de FCTVA pour 3,85 Md€ ; s'il n'avait pas eu lieu, les recettes n'auraient progressé que de 2,8 %, soit au rythme des dépenses.

La dette brute des APUL a atteint 156,8 Md€ fin 2009. Sa croissance en 2009 (+8,7 Md€) a été plus faible qu'en 2008 (+10,9 Md€) et nettement inférieure à celle de la dette publique totale : + 5 % contre

50) Les hôpitaux sont distincts du régime général en comptabilité nationale.

51) Fin 2009, l'UNEDIC a une dette brute de 9,5 Md€ (dont 6,2 Md€ d'obligations), mais aussi des placements financiers de 3,3 Md€, soit une situation nette de 6,2 Md€.

+ 13 %. Ainsi la part de la dette des APUL dans la dette publique totale a légèrement décliné, passant de 11,3 % en 2008 à 10,5 % en 2009, alors que leur part dans les dépenses publiques totales est de 21,4%.

Tableau 12 : les comptes des administrations locales (Md€)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes	176,1	184,9	195,4	205,2	213,2	222,9
Dépenses	178,4	188,2	198,5	212,8	221,9	228,5
Besoin de financement	-2,4	-3,3	-3,1	-7,6	-8,7	-5,6

Source : INSEE (recettes hors emprunts, dépenses hors remboursements d'emprunt).

Les finances locales peuvent aussi être analysées à partir des comptes des collectivités territoriales et des groupements de communes à fiscalité propre dont les balances comptables des seuls budgets principaux sont agrégées en fin d'exercice par la direction générale des finances publiques, selon une nomenclature proche de celle utilisée par ces collectivités. Les développements suivants sont fondés sur ces comptes.

Ils montrent que le total des dépenses des collectivités locales a crû en 2009 de 3,4 % en valeur contre 2,8 % en 2008 et 6,9 % en 2007, pourcentages qui sont à pondérer des variations d'inflation de 0,1 % en 2009, de 2,8 % en 2008 et 1,5 % en 2007. Cette accélération en 2009 tient en partie aux investissements (+ 2,5 %, hors remboursements d'emprunts mais y compris subventions d'équipement) qui avaient décliné en 2008 de 2,8 %.

A - La section de fonctionnement

1 - Une décélération des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 3,7 % en 2009 après une hausse de 5,6 % en 2008 et de 6,4 %, en moyenne, par an de 2002 à 2007. En dépit de cette décélération, elles continuent d'augmenter davantage que le PIB en valeur. L'écart est très marqué en 2009 : 5,8 points au lieu de 2,8 en 2008.

La décélération est constatée dans toutes les catégories de collectivités : 5,1 % pour les régions contre 8,3 % en 2008 ; 4,7 % pour les départements contre 7,2 % ; 1,8 % pour les communes contre 3,6 %.

Elle peut être relativisée pour ce qui concerne les communes dans la mesure où les groupements de communes voient leurs dépenses augmenter dans des proportions identiques à celles de l'année précédente, (+ 6,4 %), les frais de personnel restant particulièrement dynamiques, (+ 9,5 %). Cette évolution est atypique car, pour l'ensemble des collectivités, la progression de ces frais a été divisée presque par 2 entre 2008 et 2009 (4,5% contre 8%). L'augmentation générale des dépenses de personnel reste néanmoins préoccupante au regard de l'objectif de maîtrise des dépenses publiques.

Les transferts de compétences liés à la décentralisation expliquent la quasi-totalité des hausses des frais de personnel des départements (+ 7,4 %) et des régions (+ 14 %). Elles n'expliquent en revanche pas celle des communes et de leurs groupements qui a encore atteint 3,1 % en 2009, dont + 9,5 % pour les intercommunalités.

Plus généralement, les dépenses de fonctionnement des intercommunalités ont crû de 17 % et celles des communes de 18 % de 2002 à 2009, alors que la mutualisation de leurs moyens aurait dû engendrer des économies d'échelle. La soutenabilité d'une telle tendance est douteuse. La Cour a plusieurs fois appelé l'attention sur le coût croissant du fonctionnement des communes et de leurs groupements.

2 - Un écart plus faible entre croissances des dépenses et des recettes de fonctionnement, sauf pour les départements

Les recettes de fonctionnement ont augmenté de 2,8 % en 2009 soit moins qu'en 2008 (3,4 %). Parmi elles, les produits de la fiscalité directe ont été particulièrement dynamiques (+ 8,3 % au lieu de + 4,3 % en 2008 et + 4,7 % en moyenne de 2002 à 2008), en partie sous l'effet de hausses des taux d'imposition ; le poids des « quatre vieilles », dont une part croissante est prise en charge par l'Etat (25,1 % prévu en 2009), continue de s'accroître, mais la baisse significative de rendement de la fiscalité indirecte (- 3,6 % après une hausse de 5,7 % en 2008) a eu un effet inverse sur les comptes des collectivités. Les concours de l'Etat au fonctionnement des collectivités locales⁵² ont crû très modérément (+0,6%), marquant un ralentissement (1 % en 2008 et 1,9 % en 2007).

Malgré cet infléchissement des ressources de la section de fonctionnement, l'écart entre progression des dépenses et des recettes s'est notablement réduit : 0,9 point en 2009 contre 2,2 points en 2008. Ce constat global masque des évolutions très contrastées.

52) Le FCTVA est un concours de l'Etat affecté à l'investissement.

Comme en 2008, les départements subissent un « effet de ciseau ». A l'inverse de la tendance générale, son ampleur s'est aggravée en 2009. Leurs recettes de fonctionnement ne croissent que de 1,7 % alors que leurs dépenses progressent de 4,7 %. Cette dégradation est perceptible depuis 2007 et pour des raisons structurelles : la dynamique de l'aide sociale personnalisée et la prise en charge de nouvelles compétences décentralisées.

Si la croissance des frais de personnel diminue, elle reste élevée (7,4 % contre 19 % en 2008) car liée à la poursuite des transferts d'effectifs. Le rythme de progression des dépenses sociales se maintient à 4 %, représentant 62 % des charges de fonctionnement. Au sein de cet ensemble, les seules dépenses d'aides à la personne, essentiellement les prestations sociales décentralisées - revenu de solidarité active (RSA), aide personnalisée à l'autonomie des personnes âgées (APA), prestation de compensation du handicap (PCH) - croissent de 8,3 % en 2009 et représentent 28 % des charges courantes. Une fois l'effet de périmètre corrigé (extension de compétences par la généralisation du RSA et prise en charge de l'allocation de parent isolé), la hausse reste de 5,5 %. De 2004 à 2009, ces dépenses sont passées de 10,5 à 14 Md€ et représentent aujourd'hui 10 % des charges de fonctionnement de l'ensemble des collectivités locales.

En 2009 le taux de couverture par l'Etat et les organismes sociaux de ces dépenses sociales des départements est estimé à 62 % ; il était de 67 % en 2008. Cet écart de couverture représente 5,3 Md€, soit 84% de l'épargne des départements et 80% de leur déficit.

Les départements sont la catégorie de collectivités dont les recettes courantes augmentent le moins (+ 1,7 %, contre 2,3 % pour les régions, 2,5 % pour les communes et 8 % pour les structures intercommunales). Si le produit des impôts directs est très dynamique (+ 11 %), celui de leur fiscalité indirecte chute fortement (- 8 %), avec des baisses considérables pour les droits de mutation à titre onéreux, liés au marché immobilier. Or cette fiscalité indirecte représente 40 % de la fiscalité départementale. Les communes, touchées par le même effet de la crise immobilière, ont été moins affectées, la part de cet impôt dans le total de leurs recettes fiscales (16%) étant plus faible.

3 - Une capacité d'autofinancement faiblement entamée

La capacité d'autofinancement (recettes moins dépenses de fonctionnement) des collectivités locales continue de se détériorer en 2009 (- 1,8 %) mais à un rythme bien moindre (- 6,2 % en 2008). Ce tassement est à situer dans une tendance à la baisse depuis 2006 (- 10 %).

Là encore les évolutions sont très contrastées. La capacité d'autofinancement des communes (+ 6 %) et de leur groupement (+ 14 %) se redresse. La singularité de cet ensemble doit être mise en perspective. Depuis 2002, l'évolution des recettes totales des communes dépasse celle des dépenses (+ 23 % contre 20%) et, en y adjoignant leurs groupements, l'écart reste positif (+2 %) alors qu'il est négatif pour les régions et départements.

La capacité d'autofinancement des régions baisse (- 5 %) et celle des départements poursuit sa chute (- 18 % après - 14 % en 2008), aggravant une tendance observée depuis plusieurs années mais longtemps tempérée par le dynamisme des recettes liées au marché immobilier. Les départements ont perdu un tiers de leur capacité d'autofinancement depuis 2006, trois fois plus que l'ensemble des collectivités.

B - La section d'investissement

C'est grâce à la bonne tenue des recettes d'investissement que les capacités de financement des collectivités se sont redressées. Ces ressources, en raison du versement anticipé des dotations de FCTVA⁵³, ont connu un rebond considérable en 2009 : + 19 % pour un apport de trésorerie de 3,85 Md€. Les régions et les départements ont vu leurs recettes d'investissement croître de 38 % (dont 200 % pour le FCTVA) et les communes de 12 % (dont 180% pour le FCTVA).

Cet apport financier du FCTVA a accompagné une hausse de + 2,5 % de l'investissement local par rapport à 2008 mais n'a pas eu d'effet incitatif déterminant⁵⁴. L'effort d'équipement des collectivités est revenu au niveau de 2007, qui constitue un point particulièrement haut. Les investissements directs des collectivités locales poursuivent leur tendance baissière (- 0,6 %). L'écart entre la croissance des dépenses totales d'investissement et celles des investissements directs est dû à la forte hausse des subventions d'équipement à d'autres collectivités publiques (+ 5,5%). Par catégorie, l'investissement des régions et des communes est majoré, celui des départements quasi stable alors que celui des intercommunalités a décru, marquant encore leur singularité.

Les recettes d'investissement ont permis de freiner le besoin de financement des collectivités territoriales (- 7%) qui retrouve son niveau de 2007. Par conséquent, l'encours de leur dette a augmenté moins vite que les exercices précédents : + 4,5 % en 2009 contre + 7 % en 2008.

⁵³ Remboursement sur deux exercices budgétaires (2007 et 2008) au lieu d'un seul.

⁵⁴ Hors remboursement d'emprunts. L'impact de cet apport sur l'investissement local a fait l'objet d'une enquête dont les résultats sont présentés en annexe.

Ce moindre besoin de financement ne doit pas faire illusion. Le versement anticipé des dotations de FCTVA a été un concours de trésorerie circonstanciel qui n'a pas modifié durablement les conditions de leur équilibre budgétaire. Le fléchissement continu, certes plus modéré en 2009, de leur autofinancement est un indicateur structurel de la poursuite de la dégradation de leur situation financière.

CONCLUSION

Quel que soit le référentiel comptable retenu, c'est l'Etat qui a enregistré la plus forte dégradation de ses résultats en 2009, notamment du fait de la chute de ses recettes fiscales dont la crise est la cause principale. Les dépenses entrant dans le champ de la norme budgétaire ont légèrement dépassé l'objectif « zéro volume » et celles qui sont classées hors de ce champ (autres dépenses de l'Etat, dépenses des opérateurs, dépenses fiscales...) ont augmenté plus vite.

Les charges d'intérêt ont pourtant diminué en 2009, malgré la hausse de l'encours de la dette mais du fait de la baisse des taux, notamment sur les emprunts à court terme dont la part dans la dette totale a sensiblement augmenté. L'Etat est exposé à une hausse des taux qui pourrait accroître fortement et rapidement ces charges.

Le plan de relance a contribué pour environ 35 Md€ au déficit budgétaire en 2009. Son coût a été un peu plus élevé que la prévision initiale en 2009, surtout du fait de son volet fiscal, et le sera beaucoup plus en 2010. Quoique difficile à estimer, son impact sur l'activité économique peut être considéré comme positif mais limité.

Les comptes des administrations sociales se sont fortement dégradés, mais moins que ceux de l'Etat, et la dette sociale a atteint des niveaux incompatibles avec les principes de régimes par répartition. Le déficit du régime général a augmenté de 10 Md€ sous l'effet de la récession sur ses recettes, mais aussi parce qu'il n'y a eu aucune inflexion des dépenses, notamment de celles de l'assurance-maladie. Tous les autres régimes ont vu leur situation s'aggraver et l'Unédic a renoué avec les déficits. L'ensemble de la protection sociale est en déficit.

Malgré la crise, le besoin de financement des administrations publiques locales a diminué. Leurs recettes de fonctionnement ont moins ralenti que leurs dépenses de fonctionnement, dont la croissance reste néanmoins forte. Elles ont ainsi pu limiter la baisse de leur capacité d'autofinancement. L'apport exceptionnel de recettes d'investissement, sous forme de versements anticipés du FCTVA, a constitué surtout un effet d'aubaine permettant, avec une faible croissance de l'investissement, de limiter la progression de leur endettement.

La situation spécifique des départements est toutefois plus inquiétante, en raison d'un « effet de ciseau » marqué entre le ralentissement des recettes de fonctionnement, du fait de la baisse du produit des droits de mutation, d'une part, et le maintien d'une forte croissance de leurs dépenses sociales, d'autre part.

Chapitre III

Un déficit encore aggravé en 2010

Le programme de stabilité déposé par la France en janvier dernier et actualisé en avril prévoit un déficit public de 8,0 % du PIB en 2010, après 7,5 % en 2009. Le déficit de 2010 serait ainsi encore plus important que celui de 2009.

I - L'ensemble des administrations publiques

A - La prévision du Gouvernement

Le besoin de financement des administrations publiques (APU) passerait de 7,5 % du PIB en 2009 à 8,0 % en 2010. Sa dégradation proviendrait surtout des administrations sociales.

Tableau 13 : le besoin de financement des APU (% du PIB)

	APU	Etat + ODAC (*)	ASSO	APUL
2009	7,5	5,9	1,3	0,3
2010	8,0	5,7	1,9	0,4

(*) Y compris CADES et FRR

Source : Insee pour 2009 et Ministère des finances pour 2010

Cette évolution repose sur une prévision de croissance du PIB de 1,4 %. Elle est conforme à celles de la Commission européenne (1,3 %), du FMI (1,5 %) et de l'OCDE (1,7 %). La croissance a certes été faible au premier trimestre 2010 (0,1 %), mais elle fait suite à une progression du PIB relativement forte au quatrième trimestre 2009 (0,5 %) et il est difficile d'en tirer des conclusions sûres. Les tensions apparues récemment dans la zone euro et les craintes qu'elles inspirent pourraient contribuer à ralentir la consommation et l'investissement, mais la baisse de l'euro devrait, à l'inverse, stimuler les exportations.

1 - L'évolution des prélèvements obligatoires

Le rendement des prélèvements obligatoires augmenterait d'environ 12 Md€ du fait de l'arrêt des principales mesures du volet fiscal du plan de relance en 2010 (report en arrière des déficits, TVA...), bien que le coût de certaines mesures apparaisse seulement en 2010 (amortissement dégressif).

D'un autre côté, la réforme de la taxe professionnelle entraînerait une baisse temporaire de 12,7 Md€ des prélèvements obligatoires en 2010 (cf. plus loin).

L'impact des autres modifications de taux et d'assiette des prélèvements obligatoires (effet en année pleine de la baisse de TVA sur la restauration, hausse des taux des impôts locaux...) serait globalement à peu près nul.

Au total, la contribution des mesures nouvelles serait donc quasiment nulle et la croissance spontanée des prélèvements obligatoires serait de 2,3 %, comme celle du PIB en valeur, ce qui correspond à une élasticité presque unitaire.

La masse salariale et les cotisations sociales augmenteraient toutefois moins vite que le PIB. C'est la forte élasticité des seules recettes fiscales nettes de l'État qui explique l'élasticité unitaire attendue pour l'ensemble des prélèvements obligatoires. Or cette élasticité des recettes fiscales est incertaine (cf. plus loin).

2 - Une croissance encore forte des dépenses publiques

Le programme de stabilité table sur une croissance des dépenses publiques de 2,9 % en valeur. Combinée à une progression de 2,5 % des prélèvements obligatoires, elle se traduit par une augmentation du déficit.

En volume, la progression des dépenses serait de 1,6 %, mais l'arrêt progressif du plan de relance contribue à la réduire sensiblement. En comptabilité nationale, le coût du volet dépenses du plan pour l'ensemble des administrations publiques passerait de 7,5 Md€ en 2009 à 4,0 Md€ en 2010. En revanche, les allocations de chômage augmenteraient encore en 2010. Hors relance et allocations chômage, la croissance des dépenses publiques en volume serait de 1,7 %.

Elle serait donc inférieure à la moyenne des dix dernières années, mais très loin de l'objectif de 0,6 % retenu pour les années 2011 à 2013.

Cette progression des dépenses publiques ne tiendrait pas à la remontée des charges d'intérêt. La croissance des seules dépenses primaires serait encore de 1,6 % en volume.

3 - La dette publique

La dette publique passerait de 78,1 % du PIB en 2009 à 83,7 % en 2010. Cette augmentation résulterait du besoin de financement des administrations publiques (8,0 % du PIB), dont l'impact sur ce ratio serait atténué par la croissance nominale du PIB.

B - La position en Europe et le déficit structurel

1 - Un déficit plus élevé que la moyenne européenne

Selon les prévisions de la Commission européenne, le déficit public serait de 8,0 % du PIB en France en 2010, contre des moyennes, hors France, de 6,2 % dans la zone euro et 7,0 % dans l'Union européenne. Le déficit allemand serait de 5,0 % du PIB.

La dette publique française à fin 2010 demeurerait voisine de la moyenne de la zone euro et un peu au-dessus de la moyenne de l'Union. L'écart avec la dette allemande atteindrait 5 points de PIB.

2 - Un déficit structurel encore en augmentation

Le déficit structurel atteindrait 6,3 % du PIB en 2010 selon la Commission européenne⁵⁵. Il convient d'en déduire le coût des mesures temporaires, à savoir le coût du plan de relance (0,3 % du PIB en comptabilité nationale) et le surcoût en 2010 de la réforme de la taxe professionnelle (0,3 % du PIB, cf. plus loin).

55) En tenant compte des dernières révisions du PIB publiées par l'INSEE.

Hors mesures temporaires, il s'établirait à 5,7 points de PIB en 2010, en hausse de presque 1 point par rapport à 2009.

Cette augmentation résulterait notamment des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires (0,2 point de PIB, surtout du fait du coût en régime permanent de la réforme de la taxe professionnelle) et de la croissance des dépenses publiques en volume (0,2 point de PIB).

Le déficit structurel français resterait ainsi plus élevé que les moyennes communautaires et que celui de l'Allemagne.

II - Les différentes administrations publiques

A - Un déficit de l'Etat encore accru

Après l'adoption de la deuxième loi de finances rectificative, le déficit budgétaire de 2010 atteindrait le niveau inégalé de 152 Md€⁵⁶, en hausse de 14 Md€ par rapport à 2008. Les recettes nettes du budget général couvriraient ainsi seulement 52 % de ses dépenses.

L'arrêt de la plupart des mesures du plan de relance et la reprise de la croissance des recettes fiscales auraient pourtant dû permettre une réduction du déficit budgétaire, mais le coût du plan de relance reste élevé en 2010 (cf. supra) et, surtout, deux mesures contribuent à aggraver considérablement le déficit.

En 2010, l'Etat percevra les impôts locaux qui remplacent la taxe professionnelle et versera aux collectivités locales, en prélevant sur ses recettes, le montant qu'elles auraient perçu en l'absence de réforme. Il supportera donc le coût en régime permanent de la réforme pour les finances publiques (soit environ 6 Md€ hors impact sur l'impôt sur les sociétés) auquel s'ajoutera le remboursement du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée afférent à la taxe professionnelle de l'année 2009, ce qui représentera un total de 12,7 Md€.

L'Etat versera aussi 35,0 Md€ aux organismes chargés de réaliser les investissements d'avenir prévus par la loi de finances rectificative⁵⁷.

56) Dont 3,9 Md€ de crédits de paiements prévus au titre du plan d'aide à la Grèce. Leur utilisation accroît la dette, mais pas le déficit public. Les garanties prévues dans la troisième LFR, dans le cadre du mécanisme de soutien communautaire, n'auront un impact sur les déficits et la dette publique que si elles sont mises en jeu.

57) L'impact en 2010 de ces investissements sur le besoin de financement de l'Etat et de l'ensemble des administrations publiques, en comptabilité nationale, sera toutefois bien plus faible (cf. ci-dessous).

1 - Les recettes fiscales

Selon le projet de loi de finances rectificative, les recettes fiscales nettes augmenteraient de 37,7 Md€ en 2010, à périmètre constant :

- l'Etat percevrait exceptionnellement 14,2 Md€ au titre des impôts créés en remplacement de la taxe professionnelle, mais leur rendement est difficile à prévoir, compte tenu de la complexité de la réforme, et donc assez incertain ;

- l'arrêt de la plupart des mesures fiscales du plan de relance se traduirait par un rebond de 15,5 Md€ des recettes ;

- les mesures législatives nouvelles amputeraient les recettes de 3,6 Md€, dont 1,7 Md€ en raison de l'effet en année pleine de la baisse de la TVA sur la restauration décidée en 2009 ;

- la croissance spontanée des recettes fiscales nettes serait enfin de 11,5 Md€, soit de 5,4 % correspondant à une élasticité au PIB de 2,2.

Cette élasticité tient surtout à la croissance spontanée prévue pour l'impôt sur les sociétés : 9,3 Md€, soit près de la moitié de la perte « conjoncturelle » de 2009. Un rebond technique, lié au jeu des acomptes et du solde, est en effet certainement envisageable en 2010⁵⁸. En sens inverse, la baisse des revenus en 2009 devrait réduire le produit de l'impôt sur le revenu en 2010.

L'élasticité des recettes fiscales nettes par rapport au PIB a été en moyenne égale à 0,95 de 1990 à 2008, et à 1,4 sur les années 2004 à 2008, marquées par une croissance du PIB relativement soutenue. Après avoir fortement contribué à la chute des recettes en 2009, elle contribuera à les accroître en 2010 et dans les années qui viennent, mais vraisemblablement de manière progressive.

En effet, elle n'a été supérieure à 2,0 qu'une seule fois (en 1999) au cours des trente dernières années et, après la récession de 1993, elle est restée inférieure à 0,5 pendant trois ans.

Cette faiblesse de l'élasticité des recettes fiscales après une récession résulte notamment du décalage de paiement de certains impôts tels que l'IR et des mécanismes de report en avant des déficits ou moins-

58) Les acomptes versés en 2008, pour beaucoup basés sur les bénéfices de 2007, ont été trop élevés, ce qui a entraîné une progression des remboursements de 6 Md€ en 2009. Les acomptes versés en 2009 ont en revanche sans doute été mieux ajustés aux bénéfices de 2009 et les remboursements devraient être plus faibles en 2010.

values sur les bénéfices et plus-values des années ultérieures⁵⁹. Une petite partie a été utilisée dans le cadre du dispositif de remboursement anticipé du plan de relance (5 Md€), mais la perte potentielle de droits bruts pour l'Etat au titre de l'impôt sur les sociétés s'élevait à 50 Md€ à fin 2009 (contre 40 Md€ fin 2008) selon l'annexe au compte général de l'Etat.

Comme chaque année, une forte incertitude pèse sur les recettes fiscales et ne sera levée que fin décembre, avec les derniers versements d'acomptes d'impôt sur les sociétés par les grandes entreprises.

2 - Les dépenses budgétaires

a) Des dépenses majorées par des mesures exceptionnelles

Dans le champ de la norme budgétaire, les dépenses prévues après le vote de la deuxième loi de finances rectificative sont de 423,0 Md€ pour 2010, contre 348,2 Md€ dans la loi de finances initiale de 2009 (+ 21,5 %). Cette progression considérable résulte du programme d'investissements d'avenir voté en LFR, mais le montant voté en LFI était déjà de 389,2 Md€.

La réforme de la taxe professionnelle se traduit en effet par des dépenses exceptionnelles de 31,6 Md€⁶⁰, surtout sous forme de prélèvement sur recettes. En les mettant à part, comme les crédits relevant du plan de relance, les dépenses entrant dans le champ de la norme s'élèvent à 352,3 Md€, soit une augmentation de 1,2 % par rapport à la LFI 2009, égale à l'inflation prévisionnelle et donc conforme à l'objectif « zéro volume ».

b) Les risques de dépassement

Des crédits ont été, comme chaque année, mis en réserve en application de l'article 51 de la LOLF, mais une grande partie devra être débloquée pour payer des dépenses obligatoires et inéluctables si bien que la réserve réellement disponible pour faire face à des dépenses non prévues est inférieure à 2,0 Md€, comme en 2009. Or ces dépenses pourraient être sensiblement plus importantes.

59) Ou des dispositifs de remboursement de l'IS par imputation de ces déficits sur des bénéfices antérieurs.

60) Cette réforme se traduit par des recettes fiscales supplémentaires pour 14,2 Md€, des dépenses de 31,6 Md€ et une amélioration de 4,9 Md€ du solde des comptes spéciaux du trésor.

Malgré un apurement très significatif en 2009, les dettes de l'Etat contractées avant 2009 envers la sécurité sociale n'ont pas toutes été remboursées et un reliquat de 0,8 Md€ reste à payer. D'autres charges n'ont pas été payées en 2009, faute de crédits suffisants, et devront l'être en 2010 pour environ 1,8 Md€, même si ce montant est nettement inférieur à celui de l'année précédente.

Certaines interventions ne sont pas prévues en LFI alors qu'elles ont été de fait pérennisées, comme la prime de Noël versée aux allocataires du RSA et de l'API (0,3 Md€). Les dotations budgétaires de certains programmes étaient en outre insuffisantes dès la loi de finances initiale (environ 0,3 Md€ sur les opérations extérieures de la défense, 0,4 Md€ pour les primes d'épargne logement, 0,1 Md€ pour les indemnités de départ des agriculteurs...).

Les reports de crédits non consommés d'une année sur l'autre ont un impact quasiment nul sur le montant des dépenses dans la mesure où ils sont chaque année du même ordre de grandeur. Ce ne sera toutefois pas le cas pour 1,0 Md€ de crédits de la mission plan de relance qui ont été reportés de 2009 sur 2010. En effet, la mission n'existera plus en 2011 et ces crédits temporaires n'auront plus lieu d'être. Ils devraient donc être entièrement consommés en 2010.

Enfin, des décisions prises après l'adoption de la loi de finances augmenteront les dépenses de 2010 sans pour autant avoir été prises en compte dans les deux lois de finances rectificatives. C'est le cas des mesures en faveur des demandeurs d'emploi en fin de droits dont le coût de 0,7 Md€ doit être partagé de façon équilibrée entre l'Etat et l'Unédic.

3 - Les investissements d'avenir et la dette

a) Les investissements d'avenir

Les modalités techniques de l'emprunt national⁶¹ ont été conçues de telle sorte qu'il ait un impact minimal sur la dette de l'Etat tout en affichant une dépense budgétaire de 35 Md€ en 2010 et un appel au marché de 22 Md€.

Il ne s'agit que d'un mode de présentation. En aucun cas, l'Etat ne dépensera 35 Md€ en 2010, ni même en cumulé sur les dix prochaines années, au titre des priorités d'avenir identifiées par le gouvernement. L'augmentation de la dette de l'Etat ne sera que d'environ 5 Md€ en 2010 et de l'ordre de 19 Md€ à terme, hors coût de financement.

61) Initialement nommé grand emprunt.

En réalité, l'Etat va verser 35 Md€ à des organismes qui déposeront obligatoirement ces fonds auprès du Trésor et l'emprunt national se résume alors à deux séries de flux financiers qui font l'objet de traitements différents :

- des versements d'intérêts aux organismes attributaires de fonds dont ils ne pourront consommer le principal (dits « non consommables »), dans le cadre des priorités « enseignement supérieur » et « recherche », à hauteur d'environ 600 M€ par an, intégrés à la norme de dépense ;

- des décaissements progressifs sur les « fonds consommables », de 4 à 5 Md€ par an entre 2010 et 2014, pour financer les dépenses liées aux autres priorités et suivies en dehors de la norme de dépense, sauf pour ce qui concerne les charges d'intérêt ; il n'y a donc pas de redéploiement des dépenses de fonctionnement vers ces dépenses d'investissement.

Sous réserve que les paiements d'intérêts soient effectivement gagés comme prévu par le Gouvernement, seuls les seconds seront en principe financés par de l'emprunt supplémentaire. La dette négociable de l'Etat n'augmentera donc que progressivement, au rythme du décaissement des fonds consommables, d'environ 19 Md€ en 2014, soit l'équivalent de 1 point de PIB.

Les intérêts annuels payés par l'Etat augmenteront aussi, progressivement, avec l'utilisation des fonds consommables, de 0,5 Md€ en 2010 jusqu'à 1,2 Md€ d'ici environ cinq ans (sous l'hypothèse conventionnelle de taux d'intérêt prêteur et emprunteur de 4 %), et exerceront une pression supplémentaire sur le respect de la norme de dépense⁶². Le principe de neutralisation budgétaire de ces intérêts sur lequel le Gouvernement s'est engagé est donc particulièrement ambitieux, sauf à considérer que les dépenses d'investissement se substitueront en partie à des dépenses existantes. La charge cumulée de ces intérêts pourrait atteindre 11,5 Md€ au bout de dix ans.

Le financement d'une part des investissements à l'intérieur de la norme budgétaire entraîne toutefois une substitution bienvenue à des dépenses de fonctionnement courantes, contribuant à pallier la baisse de la part de l'investissement dans les dépenses publiques françaises.

En dépit de la gouvernance spécifique prévue pour la gestion de l'emprunt national, dont l'objet est de permettre une sélection judicieuse, l'impact des investissements d'avenir sur la croissance potentielle demeure incertain. Il serait donc imprudent de considérer qu'il puisse entraîner une hausse de la croissance potentielle de nature à alléger les contraintes budgétaires.

62) Les organismes bénéficiaires de ces fonds ne percevront pas d'intérêts.

Enfin, la démarche retenue fait que les 35 Md€ de crédits ouverts seront consommés dès 2010 en comptabilité budgétaire alors que l'utilisation concrète des fonds s'étalera sur plusieurs années. Le suivi et le contrôle de la dépense n'en seront pas facilités.

4 - La situation à fin avril

Le déficit budgétaire s'est établi à 56,2 Md€ à fin avril 2010, contre 72,8 Md€ à fin avril 2009 à périmètre constant.

Par rapport aux quatre premiers mois de 2009, les recettes fiscales nettes à fin avril ont augmenté de 11,9 Md€. Cette hausse semble surtout traduire le contrecoup des remboursements d'impôts effectués au début de 2009 dans le cadre du plan de relance, mais les difficultés de chiffrage de ces mesures (cf. plus haut) permettent difficilement d'en mesurer l'impact. Une forte incertitude existe donc sur le résultat en fin d'année.

Les dépenses atteignent 130,6 Md€ (budget général et prélèvements sur recettes), contre 127,0 Md€ à fin avril 2009. Cette hausse recouvre des mouvements opposés : baisse des dépenses liées au plan de relance et retards de paiement aux fournisseurs du ministère de la défense, d'un côté ; augmentation des prélèvements au profit des collectivités locales dans le cadre de la compensation de la perte de la taxe professionnelle, de l'autre.

Il est donc très difficile de tirer de ces résultats à fin avril des conclusions sur le déficit qui sera atteint en fin d'année.

La dette financière de l'Etat a augmenté de 109 Md€ en douze mois pour atteindre 1 196 Md€ fin avril 2010. La part des bons du trésor à court terme dans ce total est revenue de 18,5 % fin 2009 à 17,1 % fin avril 2010.

Début juin, l'écart de taux d'intérêt entre les obligations d'Etat françaises et allemandes a atteint 46 points de base.

B - Une nouvelle aggravation du déficit des administrations sociales

Le déficit des administrations de sécurité sociale (ASSO) va continuer de se creuser en 2010 en raison d'une croissance toujours soutenue des dépenses et d'une évolution encore très médiocre des recettes. Fondées principalement sur la masse salariale, ces dernières présentent en effet une inertie plus grande que celles de l'Etat par rapport à l'évolution de la conjoncture, qui tient notamment au retard de l'ajustement de l'emploi à l'activité.

En janvier 2010, le programme de stabilité 2010-2013 a retenu pour le besoin de financement des ASSO une prévision de -1,9 % qui marquerait une hausse de 0,6 point par rapport à 2009, expliquant l'intégralité de l'aggravation du déficit des administrations publiques en 2010.

La loi de financement pour 2010 ne comportait que peu de mesures de redressement. En dépenses, l'ONDAM correspondait à une augmentation de 3 %, nécessitant de réaliser 2,2 Md€ d'économies par rapport à la croissance tendancielle des dépenses. En recettes, les mesures, centrées sur la réduction des niches sociales⁶³, étaient d'une ampleur limitée pour « ne pas freiner la sortie de crise ». Leur montant total était estimé autour de 1 Md€.

1 - Le régime général et le FSV

Selon les prévisions présentées le 9 juin à la Commission des comptes de la sécurité sociale, le déficit du régime général continuerait de se creuser fortement en 2010 pour atteindre 26,8 Md€, dont près de la moitié sur la branche maladie. Le déficit du FSV, en forte augmentation lui aussi, s'élèverait à 4,3 Md€. L'ensemble du régime général et du FSV serait ainsi déficitaire de 31,1 Md€, soit une dégradation de 7,6 Md€ par rapport à 2009 et de 21,7 Md€ en deux ans.

Ces prévisions reposent sur l'hypothèse d'une légère progression de la masse salariale en 2010 (+0,3 %) qui constitue une révision à la hausse de l'hypothèse associée à la loi de financement (-0,4 %). Cette prévision est cohérente avec le constat du retour à une évolution positive de la masse salariale, en glissement annuel⁶⁴, au 1^{er} trimestre 2010.

Si l'évolution se révèle moins défavorable que prévu pour la masse salariale, un risque de dépassement significatif existe sur les dépenses d'assurance maladie. Le comité d'alerte sur le respect de l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM), dans son avis rendu le 28 mai, a évalué ce risque à 600 M€, compte tenu notamment du niveau de dépense plus élevé que prévu en 2009 et de la tendance soutenue de l'activité des établissements de santé constatée sur les premiers mois de 2010. Les ministres chargés de la sécurité sociale ont fait savoir que des mesures de redressement d'un rendement équivalent en 2010 seraient prises, mais un risque de dépassement subsiste.

63) Suppression de l'exonération en cas de succession des intérêts des contrats d'assurance vie multisupport, doublement du forfait social sur les revenus accessoires au salaire (de 2 à 4 %), normalisation du régime social des « retraites chapeau » ...

64) Par rapport au 1^{er} trimestre de 2009, ce glissement est de 0,5 % au 1^{er} trimestre 2010.

En l'absence de reprise de dette par la CADES, le découvert de trésorerie de l'ACOSS serait de l'ordre de 55 Md€ fin 2010.

2 - L'assurance chômage

La récession a plongé le régime d'assurance chômage dans le déficit en 2009 (-1,1 Md€), après trois années d'excédents. Ce déficit devrait se creuser en 2010 pour atteindre -4,1 Md€ selon les prévisions de l'Unédic. Cette prévision est cohérente avec une augmentation du chômage d'environ 25 000 en 2010, pour une croissance du PIB de 1,4 %. Le déficit cumulé du régime atteindrait ainsi -10,3 Md€ fin 2010.

C - Les administrations locales

L'année 2010 est marquée par la convergence de très nombreuses modifications du paysage institutionnel et fiscal des collectivités territoriales ; les effets de la crise économique sur leur budget peuvent être contrastés, créant des situations très différentes selon les catégories de collectivités et même en leur sein.

1 - La probable dégradation de la capacité d'autofinancement des collectivités, notamment des départements.

L'évolution prévisible des facteurs déterminant la capacité d'autofinancement des collectivités locales ne laisse pas présager son amélioration en 2010. D'une part la décélération des dépenses de fonctionnement, qui pourrait continuer, sera limitée par la hausse des dépenses sociales des départements et, dans une moindre mesure, des communes ; d'autre part cet infléchissement ne pourra vraisemblablement pas compenser celui, plus rapide, des recettes courantes.

Aussi l'écart entre les charges et les produits de fonctionnement, qui s'était réduit en 2009, pourrait au mieux se stabiliser à ce niveau.

Les concours de l'État inscrits dans une enveloppe dont la progression est plafonnée ne devraient augmenter en valeur ni en 2010, ni en 2011. En outre, la hausse de la fiscalité locale devrait être plus faible qu'en 2009. Si la chute brutale du produit des droits de mutation s'interrompt, cette recette restera à un étiage bas, le produit de 2009 ayant été égal à celui de 2003.

Sur ce point, la situation des collectivités pourrait être très diverse. Ces écarts de bonnes et mauvaises fortunes justifient pleinement la révision du système de péréquation des produits fiscaux issus des mutations immobilières décidée par la LFI 2010. Or son efficacité dépend

du dépassement d'un taux de croissance de 30 % par rapport aux recettes de 2009 à partir duquel le mécanisme d'écêtement et de péréquation s'enclenchera. Il est très difficile de prévoir l'ampleur d'un tel rebond et donc son impact sur les finances des collectivités qui continueraient de subir l'affaïssement de cette recette.

La capacité d'autofinancement des régions pourrait se dégrader, mais faiblement grâce à la poursuite des efforts de gestion, à l'achèvement des transferts de décentralisation et à la remise en cause partielle de leurs subventions. Il devrait en être de même pour les communes. En revanche la situation des départements pourrait continuer à se détériorer fortement.

Certes, comme pour les régions, les principaux transferts de décentralisation sont en voie d'achèvement et les efforts entrepris dans la maîtrise des effectifs pourraient s'intensifier. En outre les transferts au bénéfice d'autres collectivités et du monde associatif semblent en voie d'être restreints.

En revanche, le dynamisme des dépenses sociales paraît certain. D'une part, dans le prolongement des derniers mois de 2009, une croissance des dépenses pour le RSA « socle » (estimée à 11%) semble acquise à moins d'être atténuée par un dispositif temporaire d'aides aux personnes au chômage en fin de droits. D'autre part les dépenses liées à la dépendance poursuivraient leur progression ; de l'ordre de 5 % pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) (après 6 % en 2009) et de l'ordre de 38 % pour la prestation de compensation du handicap (PCH) (après 47 % en 2009). De surcroît la compensation très partielle (moins de 30 %) du coût de l'APA et la chute du financement de la PCH (45 % de couverture prévisible contre 60 % en 2009) continueront de peser sur les comptes des départements tandis que les contestations sur la compensation du RMI/RSA demeurent malgré le maintien d'un effort supplémentaire de l'Etat en 2010. Au total la couverture des dépenses d'aide sociale décentralisées pourrait passer en dessous des 60 %.

Sur un échantillon de vingt départements, la Cour a observé un écart moyen de 10 points entre les taux de croissance des recettes de fonctionnement et des dépenses d'aide à la personne. Cette moyenne recouvre toutefois des différences importantes et l'écart peut atteindre 26 points.

Aussi la perspective de la dégradation de la situation financière des départements devrait-elle être le point le plus sensible des finances locales en 2010.

Les disparités démographiques, sociales, économiques entre ces collectivités sont grandes. C'est pourquoi, une approche globale ne rendrait compte ni de la réalité, ni des difficultés prévisibles. Des cas extrêmes, rares mais probables, de baisse de l'épargne à un niveau tel que la couverture complète de l'amortissement des emprunts par les ressources propres ne soit plus assurée, ne sont pas à exclure.

2 - L'investissement local : un attentisme probable

Aucune indication de tendance pour les futurs investissements des collectivités territoriales ne peut être tirée de l'année 2009. En 2010, l'apport de financement exceptionnel du FCTVA sera réduit. D'une part, les collectivités qui n'ont pas respecté leurs engagements en 2009 ne recevront aucune dotation de FCTVA en 2010 au titre des investissements réalisés en 2009. D'autre part, la LFI pour 2010 a reconduit le dispositif de versement anticipé pour les collectivités qui s'engageraient à augmenter leurs investissements en 2010 par rapport à la moyenne des années 2005 à 2008 (principalement de petites communes) et a prévu 1 Md€ à ce titre (contre 3,85 Md€ versés en 2009).

L'anticipation d'une relative dégradation de leurs capacités financières et les incertitudes sur l'évolution de leurs recettes qui résultent de la suppression de la taxe professionnelle⁶⁵ pourraient inciter les collectivités à différer quelque peu l'engagement d'investissements importants. En outre la réforme territoriale pourrait modifier tant la configuration des pouvoirs locaux que les champs de compétences respectifs des régions et des départements.

Ce contexte est peu propice à une relance marquée de l'investissement qui a connu un cycle de croissance quasi-continue depuis 2004 (avec une pause en 2008) et se situait à un niveau élevé sur longue période. L'étiage actuel d'investissement des collectivités locales pourrait donc se maintenir. Pour leur part, les départements seront vraisemblablement tentés de réduire leurs dépenses directes d'investissement ou celles de subventions d'investissement.

Au total, le besoin de financement des collectivités locales et par conséquent celui des APUL devrait s'accroître en 2010 par rapport à 2009. Toutefois, la maîtrise de l'endettement étant privilégiée dans un environnement volatile, cette augmentation resterait limitée. Le besoin de financement en 2010, comme l'augmentation de la dette, devrait rester inférieur à celui de 2009 majoré de la recette exceptionnelle de 3,8 Md€ versée par le FCTVA en 2009, soit environ 9 Md€.

65) Voir présentation de la réforme en annexe V.

CONCLUSION

A 8,0 % du PIB, le déficit public prévu pour 2010 par le Gouvernement sera encore plus élevé qu'en 2009 et la dette continuera d'augmenter rapidement, malgré l'arrêt d'une partie des mesures de relance et la reprise de l'activité. Le déficit sera en effet aggravé par le coût du remplacement de la taxe professionnelle et par une progression encore rapide des dépenses publiques, hors mesures de relance. Le déficit structurel continuerait à augmenter.

Le programme d'investissements d'avenir aura un faible impact sur le déficit et l'endettement publics en 2010, mais il accroîtra fortement le déficit budgétaire de l'Etat qui atteindra un niveau record. Comme en 2009, les recettes nettes du budget général représenteront à peine plus de la moitié des dépenses. Le déficit pourrait être supérieur au montant prévu dans la mesure où celui-ci repose sur un fort rebond des recettes fiscales, notamment de l'impôt sur les sociétés, qui n'est pas assuré. L'objectif « zéro volume » de croissance des dépenses n'est respecté, en loi de finances, que dans la mesure où de très importantes dépenses « exceptionnelles » ont été exclues de son champ d'application.

Le besoin de financement des administrations sociales augmenterait encore fortement pour atteindre 1,9 % du PIB (soit environ 37 Md€). Le déficit du régime général atteindrait 27 Md€, dont environ la moitié pour la branche maladie, faute de mesures significatives de redressement et celui de l'Unédic dépasserait 4 Md€. En l'absence de reprise de dette, le découvert de trésorerie de l'ACOSS serait de l'ordre de 55 Md€ fin 2010.

La capacité d'autofinancement des collectivités territoriales continuera probablement à diminuer. Ce sera certainement le cas dans les départements en raison d'une croissance encore forte des prestations sociales. L'investissement local n'augmentera sans doute pas, les élus locaux mesurant encore mal les conséquences des réformes en cours de la fiscalité locale sur leurs recettes, mais les collectivités territoriales enregistreront une forte baisse des dotations du FCTVA et leur besoin de financement augmentera probablement, dans des proportions toutefois limitées.

Globalement, le déficit public serait nettement supérieur à celui de la moyenne des autres pays de la zone euro et de l'Union européenne ou encore à celui de l'Allemagne. Le déficit structurel demeurerait aussi plus élevé que les moyennes européennes et que celui de l'Allemagne. Début juin, l'écart de taux d'intérêt entre les obligations d'Etat de la France et de l'Allemagne atteignait 46 points de base.

Deuxième partie

Les perspectives des finances publiques

Chapitre IV

Des risques majeurs

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2010 retenait un déficit public de 5,0 % du PIB en 2013. Au début de novembre 2009, le Premier ministre a annoncé qu'il serait inférieur à 3,0 % du PIB en 2014, échéance ensuite avancée à 2013. Le Conseil de l'Union européenne a appelé la France, le 2 décembre, à le ramener à 3,0 % du PIB dès 2013 et le programme de stabilité, déposé par la France auprès de la Commission européenne en janvier 2010, a repris cet objectif avec le calendrier suivant.

Tableau 14 : le programme de stabilité 2010-2013 (% du PIB)

	2010	2011	2012	2013
Déficit	8,2	6,0	4,6	3,0
Dette	83,2	86,1	87,1	86,6

N.B. Le Gouvernement a corrigé en avril le déficit de 2010 (8,0 % désormais).

Cette amélioration de la situation des finances publiques de 2010 à 2013 ne concernerait cependant quasiment pas le régime général de sécurité sociale. Avec les hypothèses du programme de stabilité et un ONDAM de 2,85 % par an sur ces trois années, son déficit serait encore d'environ 27 Md€ en 2011.

A l'issue d'un séminaire gouvernemental consacré au déficit public le 5 mai 2010, le Premier ministre a annoncé que les dépenses de l'Etat, hors charges d'intérêt de la dette et hors dépenses de pensions, seraient gelées en valeur pendant les trois années à venir et réaffirmé la volonté du gouvernement de ramener le déficit à moins de 3% en 2013. Les lettres de

cadre du budget 2011-2013 adressées par le Premier ministre aux membres du gouvernement le 14 mai ont confirmé cette orientation en précisant que, sur la période, les dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'Etat devraient diminuer de 10%, avec une baisse de 5% dès 2011. Elles ont étendu aux opérateurs le principe de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Enfin, des propositions ont été demandées en matière de réduction des dépenses fiscales et des niches sociales, pour réaliser une économie de 5 Md€ sur deux ans.

A l'issue de la deuxième conférence sur le déficit qui s'est tenue le 20 mai, le président de la République a rappelé que la France prendrait toutes les mesures nécessaires pour respecter la trajectoire de finances publiques notifiée dans le programme de stabilité.

Des risques majeurs, portant à la fois sur les recettes et les dépenses publiques, n'en pèsent pas moins encore sur la réalisation de ce programme de stabilité et le rôle de la Cour est de les mettre en évidence. A défaut de nouvelles mesures de redressement, la probabilité que le déficit reste supérieur à 7,0 % du PIB en 2011 et loin de l'objectif de 3,0 % en 2013 demeure forte. La dette publique continuerait alors à augmenter rapidement et les effets du vieillissement de la population, qui se manifestent dès maintenant et iront en s'accroissant, ne feraient qu'aggraver une situation déjà devenue difficilement soutenable.

I - Des recettes incertaines

L'évolution des recettes au cours des prochaines années résultera de la croissance du PIB et de leur élasticité à cette croissance, qui sont l'une et l'autre très incertaines. Il est très peu probable que les recettes perdues pendant la crise soient récupérées, et c'est notamment le cas dans le domaine social.

1 - Les perspectives macroéconomiques

Le programme de stabilité est fondé sur une croissance du PIB de 2,5 % par an pour chacune des années 2011 à 2013.

Cette hypothèse semble déjà optimiste pour 2011 au regard des autres prévisions disponibles, notamment celles des organisations internationales : 1,5 % pour la Commission européenne, 1,8 % pour le FMI et 2,1 % pour l'OCDE.

A l'horizon de 2013, une croissance supérieure à la croissance potentielle est envisageable dans un scénario de rattrapage des pertes de production enregistrées de 2008 à 2010, mais le rythme de cette croissance potentielle est lui-même, on l'a vu dans la première partie, très incertain. Elle pourrait ne pas retrouver son rythme d'avant-crise avant plusieurs années et le risque existe qu'elle reste inférieure à 1,8 % par an sur la période 2011-2013.

La croissance de la France est notamment ralentie par les pertes de parts de marché de ses entreprises, par rapport aux pays membres de l'OCDE et notamment à l'Allemagne. Elles ont baissé de 15 % entre 1998 et 2008, avec une contribution négative à la croissance d'environ 3 points de PIB. Une croissance de 2,5 % par an est difficile à atteindre sans amélioration significative de leur compétitivité⁶⁶.

Cette prévision de croissance de 2,5 % par an de 2011 à 2013 est nettement supérieure à celle que les autres pays européens ont retenue dans leurs programmes de stabilité (2,0 % pour l'Allemagne). Elle a été jugée très optimiste par la Commission européenne.

Les perspectives de croissance au cours des prochaines années, en France comme dans le reste de l'OCDE, pourraient en outre être fragilisées par les programmes de consolidation budgétaire qui sont progressivement mis en œuvre.

Les modèles d'inspiration keynésienne montrent que, si tous les pays membres de l'OCDE réduisent d'un point de PIB leurs déficits, le PIB de cette zone serait lui-même réduit d'environ 1 %. Or, ces programmes représentent un ajustement de plusieurs points de PIB.

Ces modèles semblent toutefois décrire de moins en moins bien le fonctionnement des économies et l'impact sur la croissance des politiques budgétaires et monétaires, ce qui peut s'expliquer pour partie par les perturbations qui continuent d'affecter les canaux de transmission de la politique monétaire (taux d'intérêt et crédit).

L'endettement public atteint de tels niveaux que les effets keynésiens des déficits sont probablement assez largement compensés par la constitution, par les ménages et les entreprises, d'une épargne de précaution. Le redressement des finances publiques dans les années qui viennent pourrait contribuer à réduire cette épargne et avoir en conséquence un faible impact négatif sur la croissance. Cet impact sera d'autant plus faible que les banques centrales maintiendront des taux d'intérêt suffisamment bas, que les nouvelles règles prudentielles imposées aux banques ne se traduiront pas par un renchérissement de l'offre de

66 L'ajustement de la parité de l'euro contribue toutefois à l'améliorer par rapport à celle des entreprises dont la production est réalisée hors de la zone euro.

crédit et que les conditions d'accès des ménages et des entreprises au crédit resteront bonnes.

Même si les programmes d'ajustement budgétaire n'ont qu'un impact limité sur la croissance, la prudence conseille de prendre comme scénario de base un taux inférieur à 2,5 % par an.

2 - L'élasticité globale des recettes à la croissance

L'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB serait, selon le programme de stabilité, de 1,2 sur les années 2011 à 2013 après avoir été de 1,0 en 2010.

L'élasticité retenue dans les prévisions annexées au projet de loi de finances pour 2010 était de 1,1 et sa révision dans le programme de stabilité, déposé en janvier 2010, a permis de réduire de 0,7 point de PIB le déficit public prévu en 2013. Les informations nouvelles ne justifiaient cependant pas une révision d'une telle ampleur⁶⁷.

Cette élasticité de 1,2 pourrait correspondre à un rattrapage après la très forte réaction des recettes publiques à la baisse en 2009, mais elle repose sur une élasticité supérieure à 1,2 de l'élasticité des seules recettes fiscales de l'Etat. Or, on l'a vu dans le chapitre relatif à l'année 2010, il est peu probable que celle-ci soit de 2,0 en 2010 puis encore supérieure à 1,2 au cours des trois années suivantes. Ces hypothèses semblent trop favorables pour un scénario de base.

3 - Le risque d'une perte durable de recettes sociales

La récession s'est traduite, pour le régime général de sécurité sociale, par une importante perte de recettes en 2009, qui se prolonge en 2010. Elle a aussi une conséquence plus durable dans la mesure où cette perte résulte d'un recul de la masse salariale qui ne sera vraisemblablement que peu rattrapé.

La reprise de la croissance des revenus, donc des cotisations et contributions, se fait à partir d'une base de masse salariale et de revenus inférieure au niveau qui aurait été atteint si la récession n'avait pas eu lieu. Il en résulte une perte de base que l'on peut calculer comme la différence entre, d'une part, le montant des recettes qui aurait été obtenu si elles avaient progressé comme dans les années 2000 à 2008 et, d'autre part, leur montant effectif en 2010, soit un écart d'environ 20 Md€.

67) Les recettes fiscales nettes en 2009 n'ont été supérieures que de 3,7 Md€ aux prévisions associées au PLF 2010.

Si on peut admettre une origine conjoncturelle à cette perte, celle-ci n'en pèse pas moins durablement sur les comptes du régime général et s'ajoute au déficit d'environ 10 Md€ qu'il enregistrait avant la crise pour atteindre environ 30 Md€, soit 1,5 % du PIB.

Dans l'hypothèse, très favorable, d'une croissance de la masse salariale de 5 % l'an de 2011 à 2013 soit un demi point de plus qu'en 2006 et 2007, et d'une inflation de 1,75 % l'an, la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2009 a évalué la perte de recettes à environ 35 Md€ en 2013, soit encore 1,5 % du PIB, par rapport à l'évolution des années 2000 à 2008. Une croissance de la masse salariale de 6,3 % l'an au cours de cette période, supérieure de près de 2 points à la tendance, ne réduirait cette perte que de moitié. Ce qui a été perdu ne se rattrapera que très partiellement.

4 - Les mesures annoncées le 16 juin

Les mesures annoncées le 16 juin dans le cadre de la réforme des retraites se traduiraient par un supplément de recettes de 0,3 point de PIB en 2013. Elles confortent le programme de stabilité au regard des risques analysés ci-dessus, sans les éliminer.

II - Un objectif ambitieux de maîtrise des dépenses

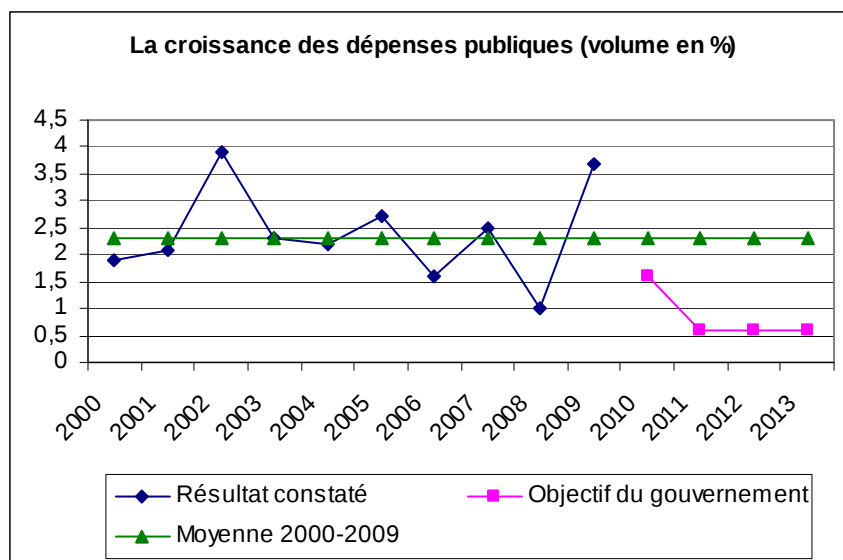
L'objectif de croissance des dépenses publiques en volume annoncé en septembre 2009 pour les années 2011 à 2013 était en moyenne de 1,0 % par an, mais il a été ramené à 0,6 % par an dans le programme de stabilité, ce qui a permis de diminuer de 0,5 point de PIB la prévision de déficit public pour 2013, sans qu'aucune mesure de réduction des dépenses n'ait été prise entre-temps. Des réformes à la hauteur de l'enjeu sont nécessaires pour l'atteindre.

A - Un objectif ambitieux au regard des évolutions tendanciennes

1 - Les dépenses de l'ensemble des administrations publiques

La croissance des dépenses sera mécaniquement ralentie en 2011 par l'arrêt des mesures de relance mais, hors impact de ces mesures, la progression inscrite dans le programme de stabilité est encore de 0,7 à 0,8 % par an sur les années 2011 à 2013, ce qui reste ambitieux par rapport à la tendance constatée sur les années 1999 à 2009 (2,3 % par an). L'économie à réaliser en 2013 par rapport à cette tendance est d'environ 45 Md€.

La difficulté est d'autant plus grande que les charges d'intérêt risquent de préempter les marges de progression. Le programme de stabilité repose ainsi sur une croissance de 0,2 % en volume des seules dépenses primaires, en supposant que la baisse de presque 100 points de base, de 2008 à 2009, du taux moyen des intérêts supportés par la dette publique est durable⁶⁸. Si ce taux remontait de 50 points de base à l'horizon de 2013, le respect de l'objectif de croissance de 0,6 % des dépenses totales en volume supposerait que la progression des seules dépenses primaires soit nulle.



Source : INSEE jusqu'à 2009 ; ministère des finances au-delà ; croissance non corrigée de l'impact du plan de relance.

Or, leur croissance annuelle tendancielle (observée de 1999 à 2009) est de 2,4 % en volume. Les économies à réaliser chaque année, par rapport à cette évolution tendancielle, pour les stabiliser en volume sont de l'ordre de 25 Md€, soit 75 Md€ sur trois ans.

2 - Les dépenses des différentes administrations

Pour l'Etat, le programme de stabilité repose sur une croissance « zéro volume » des dépenses sur le champ de la norme budgétaire. Compte tenu des risques de hausse des charges d'intérêt et des pensions, cela suppose une baisse en valeur des autres dépenses. Pour obtenir ce

68) Le taux d'intérêt moyen de la dette est, dans le programme de stabilité, de 4,5 % en 2008, de 3,6 % en 2009 puis de 3,5 % en 2010 et se maintient ensuite à ce niveau.

résultat, il faut remettre en cause des interventions, ce que le Premier ministre a annoncé dans la lettre de cadrage du prochain budget triennal. Les économies de 6 Md€ prévues pour 2013 à ce titre devraient permettre, avec le gel en valeur des dotations aux collectivités territoriales, de diminuer assez les dépenses de l'Etat, hors intérêts de la dette et pensions, pour faire face aux risques de hausse des charges d'intérêt et respecter l'objectif de croissance « zéro volume » des dépenses dans le champ de la norme. Il reste cependant à préciser la nature de ces économies et à maîtriser l'évolution des dépenses qui ne sont pas dans ce champ.

Si l'Etat dispose d'outils de régulation de ses propres dépenses, il a en revanche moins de prise sur celles des administrations sociales et, surtout, sur celles des administrations locales. Or, le programme de stabilité repose sur une réduction d'au moins 1 et 2 points des taux de croissance tendanciels de leurs dépenses respectives.

Les économies annoncées le 16 juin, dans le cadre de la réforme des retraites, sont d'environ 4 Md€ en 2013 alors que le respect des objectifs de dépense du programme de stabilité suppose de dégager au minimum 15 Md€ d'économies à l'horizon de 2013 dans le seul champ de la sécurité sociale.

B - Un objectif ambitieux au regard des risques propres à certaines politiques

Certaines dépenses, comme celles des régimes d'assurance maladie et vieillesse, croissent très vite, bien au-delà de 0,6 % en volume, en l'absence de mesure nouvelle visant à corriger cette évolution spontanée. Le constat en a souvent été fait.

Dans certains cas, les orientations déjà prises contribueront même à accroître les dépenses publiques au-delà des objectifs retenus pour l'Etat si elles ne sont pas remises en cause. Celles qui figurent dans le livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale en sont une illustration. Le financement d'autres politiques repose sur des dépenses fiscales et des dépenses prises en charge par les opérateurs qui échappent au principal outil de maîtrise des dépenses publiques qu'est la norme « zéro volume » appliquée à l'Etat. La loi de programmation des engagements du Grenelle de l'environnement en est un exemple.

D'autres politiques pourraient être mentionnées, notamment dans le domaine des interventions, comme la politique en faveur des personnes dépendantes qui mobilise des moyens croissants, notamment des dépenses fiscales.

1 - La santé et la vieillesse : des dépenses qui augmentent spontanément très vite

L'objectif national des dépenses d'assurance maladie a été fixé à 2,9 %, en 2011, puis 2,8 %, en 2012 et 2013, ce qui suppose un effort d'économie sensiblement accru par rapport aux dernières années où leur croissance a été de l'ordre de 3,5 % en dépit de la mise en œuvre de nombreuses mesures (3,7 % en 2009). La croissance spontanée des dépenses d'assurance maladie, avant toute mesure d'économie, est plus proche de 4,5 % par an. Les remboursements de soins relatifs aux affections de longue durée y contribuent pour une grande part. Les réformes nécessaires pour atteindre l'objectif de 2,8/2,9 % n'ont pas encore été précisées.

Si la croissance des dépenses d'assurance maladie était de 4,5 % par an sur la période 2010-2013, le déficit de l'assurance maladie serait proche de 20 Md€ en 2013⁶⁹. Si elle était de 3,5 %, il serait encore de l'ordre de 15 Md€.

La croissance tendancielle des pensions versées par les régimes obligatoires d'assurance vieillesse est supérieure à 5,0 % par an pour les années qui viennent. Elle est notamment soutenue par des flux encore importants de départ en retraite des générations nées après-guerre.

La progression des prix à la consommation prévue dans le programme de stabilité étant de 1,7 % par an, la croissance en volume de ces dépenses sociales serait de l'ordre de 3,0 % par an, bien au-delà de l'objectif de 0,6 % inscrit dans le programme de stabilité pour l'ensemble des dépenses publiques.

2 - Les dépenses militaires : des engagements croissants et sous-estimés

Les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale pour 2010 au titre de la mission Défense s'élèvent à 30 Md€, hors contribution au compte d'affectation spéciale « pensions ». Un peu plus de la moitié est consacrée aux équipements (investissement et entretien).

Ils font depuis longtemps l'objet de lois de programmation qui sous-estiment les financements nécessaires au regard du « modèle d'armée » retenu. En 2005, les crédits prévus pour les années 2005 à 2020 étaient, selon le ministère de la défense, inférieurs de 40 à 70 Md€ aux besoins. En conséquence, les délais de livraison des équipements étaient régulièrement rallongés et leur paiement renvoyé à plus tard.

69) Avec les hypothèses de recettes du programme de stabilité.

En 2008, le livre blanc a fixé une nouvelle feuille de route pour les armées à l'horizon de 2020 après avoir redéfini les menaces qui pèsent sur la France et les réponses à leur apporter. La loi de programmation militaire pour 2009 à 2014 la traduit sur le plan budgétaire.

Les dépenses militaires prévues dans le livre blanc devraient être portées de 30,2 Md€ en 2008 à 33,1 Md€ (euros de 2008) en 2020, soit une croissance moyenne en volume de 0,8 % par an. Cette croissance accélérerait au milieu de la décennie, en passant de 0,4 % sur la période 2008-2013 à 1,0 % sur la période 2013-2020.

Elle serait donc nettement supérieure à l'objectif « zéro volume » retenu pour les dépenses de l'Etat sur les années du programme de stabilité, a fortiori à l'objectif « zéro valeur » des dépenses hors charges d'intérêt et pensions, alors qu'une part substantielle de la mise à niveau des crédits militaires serait renvoyée à plus tard.

Le risque budgétaire est même bien plus important car, si ces exercices ont été menés avec plus de réalisme que dans le passé, le livre blanc et la loi de programmation reposent sur des hypothèses optimistes et font l'impasse sur certains besoins.

La loi de programmation prévoit l'affectation à la Défense de ressources non fiscales (cessions d'immeubles et de fréquences radioélectriques), à hauteur de 3,7 Md€ sur les années 2009 à 2011, qui pourraient être plus tardives, voire plus faibles.

Certaines dépenses ont été omises (participation de la France aux structures de l'OTAN, installation d'une base aux Emirats arabes unis...) ou sous-estimées (transfert du ministère sur le site de Balard...) dans la loi de programmation. Les besoins insuffisamment pris en compte représentent environ 2,2 Md€ sur la période 2010-2015.

Le livre blanc prévoit une augmentation de la part des dépenses d'équipement et une diminution de la part des dépenses de fonctionnement dans le total des dépenses militaires.

La maîtrise des coûts de fonctionnement repose sur une réduction sensible des effectifs (de 314 000 en 2009 à 276 000 en 2014) et une importante réorganisation des armées, notamment de leurs implantations territoriales, dont le coût d'accompagnement paraît sous-estimé.

Le coût du maintien en condition opérationnelle des équipements est supposé à peu près stable alors qu'il présente une tendance régulière à la hausse. Celle-ci résulte pour une grande part du vieillissement de certains matériels, mais aussi du fait que les matériels modernes ne sont pas, contrairement aux attentes, moins onéreux à entretenir.

Les contrats d'armement ont été renégociés avec les industriels⁷⁰ et les délais de livraison ont été sensiblement allongés, ce qui contribue à repousser les dépenses au-delà de 2013.

Les quantités commandées ont aussi été fortement réduites, ce qui contribue à renchérir les coûts unitaires (+ 32 % pour les frégates ou + 22 % pour les hélicoptères TIGRE). Ceux-ci n'ont été limités qu'en escomptant des exportations nombreuses et rapides, notamment d'avions Rafale, dont la réalisation est parfois hypothétique.

Du fait de la dérive des coûts unitaires des programmes, les crédits prévus pour les nouveaux équipements sont en hausse bien que les volumes commandés soient en baisse, ce qui réduira les capacités opérationnelles dans de nombreux domaines (transport aérien, frégates, hélicoptères de manœuvre terrestres...) dans les prochaines années.

En définitive, soit les crédits mis en place sont adaptés aux besoins des armées tels qu'ils sont exprimés aujourd'hui et un risque important pèse sur les finances publiques, soit l'horizon auquel les capacités opérationnelles seront atteintes est repoussé et des programmes lourds devront être remis en cause.

3 - Le Grenelle de l'environnement : des dépenses qui échappent à la norme budgétaire

Selon l'étude d'impact du projet de loi de programme dit « Grenelle 1 », les dépenses, publiques et privées, nécessaires à la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement s'élèveraient à environ 400 Md€ à l'horizon de 2020. Les investissements dans les infrastructures de transport se monteraient à presque 100 Md€, dont la plus grande partie serait financée par l'Etat ou les collectivités territoriales. Les investissements destinés à économiser l'énergie dans les bâtiments s'élèveraient à plus de 200 Md€, dont plus de 10 % seraient supportés par les collectivités territoriales.

Le chiffrage de ces coûts est très fragile et la programmation financière très incertaine. Le Grenelle de l'environnement a toutefois trouvé une première traduction budgétaire, dans le budget triennal 2009-2011 et les lois de finances pour 2009 et 2010, que la Cour a examinés.

70) Cf. chapitre du rapport public annuel de 2010 sur les programmes d'armement.

Les dépenses prévues initialement, en 2009, par le ministère chargé de l'écologie et du développement durable passaient de 1,1 Md€ en 2009 à 3,9 Md€ en 2011, pour un total de 7,0 Md€ sur la période.

Les « crédits budgétaires » représentaient 4,3 Md€, soit 61 % de ce total, et les dépenses fiscales 2,7 Md€, soit 39 %. En fait, au sein des « crédits budgétaires », ceux du budget général de l'Etat ne représentaient que 1,3 Md€ dont 0,8 Md€ de redéploiements. La majorité de ces « crédits budgétaires » devaient provenir de deux opérateurs, l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), ainsi que de la Caisse des dépôts et consignations.

Les dépenses des deux opérateurs sont en partie financées par des taxes affectées. Certaines ont été créées récemment à cette fin, mais leur rendement est marginal. D'autres (redevance sur les poids lourds) restent hypothétiques. Les dépenses au titre du Grenelle risquent donc de préempter les ressources actuelles de ces organismes et d'aggraver leur situation financière, ce que la Cour a déjà signalé pour l'AFITF⁷¹.

Surtout, les coûts les plus importants échappent largement à la norme de croissance « zéro volume » des dépenses budgétaires de l'Etat. En effet, les dépenses fiscales y échappent et il en est de même des affectations de recettes à des opérateurs lorsqu'il s'agit de redevances ou de taxes relevant du principe pollueur payeur⁷².

De plus, par rapport à ces prévisions, les dépenses ont été accrues par la dérive du coût du « bonus / malus automobile »⁷³ et des dépenses fiscales⁷⁴ ainsi que par les mesures prises dans le cadre de la relance⁷⁵.

71) Cf. chapitre sur l'AFITF du rapport public annuel de 2009.

72) Cf. Rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques.

73) Le produit du malus sur les achats d'automobiles devait équilibrer le coût du bonus (près de 500 M€), mais celui-ci a été supérieur de 200 et 500 M€ en 2008 et 2009.

74) Le coût des dépenses fiscales était estimé à 2,7 Md€ sur 2009-2011. Elles se sont en fait élevées à 2,9 Md€ en 2009 et pourraient être de 2,7 Md€ en 2010, sans qu'il soit toutefois possible, à ce jour, de préciser ce qui relève au sens strict du Grenelle.

75) Elles ont été estimées à 1,1 Md€ pour 2009 et 2010, mais le coût de la prime à la casse, qui s'est ajoutée au bonus / malus, a été dépassé de plus de 200 M€ en 2009. Les autres dépenses ont été inférieures aux prévisions, mais les crédits non consommés sont reportés sur 2010.

III - Des déséquilibres à court terme qui menacent la soutenabilité des finances publiques

Le déficit public pourrait très peu diminuer et la dette augmenter encore fortement en 2011. Or, d'une part, le problème des finances publiques est désormais immédiat et, d'autre part, les déséquilibres actuels ont au moins autant d'importance pour la soutenabilité à long terme des finances publiques que le vieillissement futur de la population.

A - Des déficits encore très élevés en 2011

1 - Le déficit global des administrations publiques

Le Gouvernement prévoit un déficit public de 6,0 % du PIB en 2011, en retrait de 2,0 points de PIB par rapport à celui de 2010. Cette amélioration est pour partie mécanique dans la mesure où elle résultera pour 0,3 point de l'arrêt du plan de relance et pour 0,3 point du surcoût en 2010 pour l'Etat de la réforme de la taxe professionnelle.

Elle repose aussi sur une croissance du PIB de 2,5 % qui, on l'a vu, est particulièrement favorable au regard des autres prévisions disponibles, ainsi que sur une forte élasticité des recettes à cette croissance. La croissance des dépenses publiques en volume devrait pour sa part être limitée à 0,6 %, malgré les difficultés évoquées ci-dessus. La Commission européenne, l'OCDE et le FMI retiennent des hypothèses moins favorables et prévoient un déficit de 6,9 à 7,4 % du PIB en 2011. L'estimation moyenne du déficit de 2011 est supérieure à 7,0 % du PIB.

Les mesures annoncées le 16 juin, dans le cadre de la réforme des retraites, permettraient de réduire le déficit de 0,3 point de PIB en 2011. En les prenant en compte, le déficit public serait encore supérieur à 6,5 % du PIB, voire proche de 7,0 %.

La dette continuerait à croître pour dépasser 86 % du PIB à fin 2011 selon le programme de stabilité. Pour la Commission, elle approcherait 89 % du PIB.

2 - La persistance des déficits sociaux

Selon le programme de stabilité, le déficit des administrations sociales serait encore de 1,7 % du PIB en 2011, à peine inférieur à celui de 2010. Celui du régime général serait quasiment inchangé, de l'ordre de 28 Md€. Ces résultats reposent sur une progression de 3,7 % de la masse

salariale et, avec une croissance un peu moins forte de celle-ci, le déficit du régime général serait plus proche de 30 Md€, et celui des administrations sociales de 2,0 % du PIB.

Le déficit de la branche maladie représenterait la moitié de celui du régime général, mais aucun programme de redressement n'est aujourd'hui prévu pour 2011.

B - Des déficits menaçant la soutenabilité à long terme

Les développements de ce sous-chapitre ne tiennent pas compte de mesures annoncées le 16 juin dans le cadre de la réforme des retraites qui sont présentées dans le chapitre V.

1 - Les régimes de retraite

a) Un impact massif du déficit actuel

Le besoin de financement de l'ensemble des régimes de retraite s'élèverait à 114 Md€ (en euros de 2008) en 2050 selon le scénario macroéconomique C du COR⁷⁶, le plus pessimiste mais le plus proche des analyses du rapport Cotis-Champsaur sur la croissance potentielle. Comme le PIB serait en 2050, dans ce scénario, presque deux fois plus important qu'en 2010, en euros constants, ce besoin de financement serait égal à 3,0 % du PIB de 2050. Deux points doivent être soulignés.

En premier lieu, ce résultat ne tient pas compte des charges d'intérêt qu'il faudrait payer, ni de leur effet de « boule de neige », si les besoins de financement annuels étaient tous couverts par l'emprunt. En retenant un taux d'intérêt de 4 %⁷⁷, la dette accumulée à ce titre en 2050 serait de 118 % du PIB et la charge d'intérêt de 4,7 % du PIB. Le besoin de financement des régimes de retraite, au sens des comptes nationaux, serait donc de 7,7 points de PIB en 2050.

En second lieu, le déficit hors intérêts atteindra déjà 1,7 % du PIB en 2010 (32 Md€). Il intègre le déficit du régime de retraite de la fonction publique d'Etat pour 0,8 point de PIB en prenant pour convention que la cotisation implicite de l'Etat employeur est maintenue à son taux de

76) Ses hypothèses figurent dans le rapport du 14 avril 2010 du COR.

77) Soit un taux d'intérêt réel de 2 % (taux d'actualisation) et une inflation de 2 %. L'agence France Trésor a émis un emprunt à 50 ans au taux de 4,2 % en mars 2010.

2000⁷⁸. Il comprend aussi, en particulier, des déficits de 0,4 % du PIB pour le régime général et de 0,2 % du PIB pour le FSV⁷⁹.

Le déficit de l'ensemble des régimes passerait à 2,1 % du PIB en 2020. Il serait de 2,9 % du PIB en 2030 et resterait à ce niveau en 2050. La moitié du déficit de 2050 serait donc constituée dès 2010, du fait de l'impact de la crise sur les recettes, ce qui est la principale différence avec les précédentes projections du COR. Eviter seulement une aggravation du déficit actuel, c'est-à-dire garder un déficit hors intérêts de 32 Md€ pendant 40 ans en le finançant par emprunt, conduirait à un endettement de 56 % du PIB en 2050.

Autrement dit, presque la moitié du problème de financement des retraites se pose dès maintenant et doit être traitée avec des mesures ayant un impact rapide pour enrayer l'effet de « boule de neige » des intérêts. L'autre moitié du déficit de 2050 viendrait des évolutions démographiques futures, mais serait constituée dès 2030.

b) Plus le redressement des comptes sera différé, plus il sera coûteux du fait des intérêts de la dette

Plus le rééquilibrage des comptes des régimes de retraite sera différé, plus l'effort à fournir sera important, notamment à cause de l'effet de boule de neige des intérêts. Selon le COR, un relèvement immédiat des cotisations de l'ordre de 2,5 points de PIB (elles en représentent 12,8 points), ou une réduction équivalente des pensions, permettrait de financer les retraites jusqu'à 2050 si ces instruments étaient utilisés⁸⁰. Si le rééquilibrage des comptes avait seulement lieu en 2050, il faudrait relever les cotisations sociales à hauteur non plus de 2,5 points de PIB mais de 7,7 points, compte tenu des charges d'intérêt.

2 - L'assurance maladie

La croissance moyenne des dépenses d'assurance maladie, même après mesures de redressement, est proche de 3,5 % en valeur, soit près de 2,0 % en volume. Elle est donc désormais supérieure à la croissance potentielle du PIB et, sans mesures plus fortes, le déficit de cette branche

78) Le déficit de ce régime est inclus dans celui de l'Etat en comptabilité budgétaire ou nationale, mais peut en être soustrait pour être rattaché aux autres régimes de retraite, comme le fait le COR. Considérer que ce régime est équilibré, avec un taux de cotisation employeur de 63,5 % fin 2009, serait tout aussi conventionnel.

79) Ces résultats ne sont pas comparables à ceux tirés des comptes de ces régimes car ils n'intègrent pas de nombreux flux, notamment les transferts de compensation, si bien que les déficits sont reportés sur les autres régimes (régimes spéciaux...).

80) Ce qui correspond au « tax gap » de la littérature économique.

ne peut que s'accroître. Or, le simple maintien d'un déficit d'environ 15 Md€ financé par l'emprunt se traduirait rapidement par un endettement considérable.

3 - La soutenabilité globale

La situation des finances publiques est dite « soutenable » si, en l'absence de toute réforme modifiant les dépenses ou les recettes publiques, la dette reste sous un certain seuil, en pourcentage du PIB, à un horizon donné. Le niveau de ce seuil et cet horizon peuvent être choisis arbitrairement. La Commission européenne a retenu 60 % du PIB en 2060 dans son rapport de l'automne 2009 sur la soutenabilité⁸¹.

Elle calcule l'excédent primaire structurel⁸² qu'il faudrait dégager chaque année de 2010 à 2060 pour assurer cette soutenabilité. La différence avec le solde primaire structurel constaté en 2009 mesure l'écart par rapport à une situation soutenable. Cet écart représente le montant des recettes supplémentaires qu'il faudrait prélever, ou des dépenses qu'il faudrait supprimer, dès 2010 et jusqu'à 2060, pour que la dette revienne à 60 % du PIB en 2060⁸³.

Pour la France, ce montant s'élève à 6,6 points de PIB, contre 6,0 dans la zone euro et 6,4 dans l'Union européenne, en moyenne. Il peut être décomposé pour faire apparaître les effets du vieillissement sur les dépenses, d'une part, et les effets de la situation initiale des finances publiques, d'autre part.

Les évolutions démographiques tendraient à augmenter de 3,0 points le ratio des dépenses publiques au PIB de 2010 à 2060 en France. Cette hausse serait de 6,3 points dans la zone euro et de 5,7 dans l'Union européenne. Les perspectives démographiques sont en effet moins défavorables en France. Les réformes des retraites déjà entreprises peuvent aussi expliquer en partie ce résultat.

La hausse des dépenses publiques résulterait plus de l'impact du vieillissement sur les dépenses de santé et sur celles liées à la dépendance que de la croissance des pensions.

81) Il existe d'autres définitions de la soutenabilité (cf. annexe II).

82) Excédent primaire (recettes moins dépenses hors charges d'intérêt) corrigé de la même façon que pour passer du solde effectif au solde structurel.

83) Les résultats présentés ici correspondent à un scénario dit « décennie perdue ». Le scénario de base de la Commission est plus optimiste et ses résultats ont été corrigés par la Cour pour les rendre cohérents avec ce scénario « décennie perdue » lorsque les résultats de ce dernier n'étaient pas détaillés dans le rapport de la Commission.

Pour éviter que cette hausse n'entraîne la dette au-dessus de 60 % du PIB en 2060, il faudrait immédiatement réduire les dépenses, ou augmenter les recettes, de 2,3 points de PIB en France (3,5 points dans la zone euro et 3,0 dans l'Union).

Même si le vieillissement n'entraînait pas de hausse des dépenses publiques, il faudrait immédiatement augmenter les prélèvements, ou réduire les dépenses, de 4,3 points de PIB en France pour assurer la soutenabilité à l'horizon de 2060. Cela traduit l'importance du déficit structurel et de l'endettement déjà enregistrés en 2010. Cette hausse ne serait, en moyenne, que de 2,6 points dans la zone euro et de 3,5 dans l'Union européenne, du fait d'une position de départ moins défavorable qu'en France.

Ces résultats ne constituent que des ordres de grandeur obtenus sur la base d'hypothèses conventionnelles. Les tests de sensibilité montrent notamment que la hausse nécessaire du solde primaire structurel varie de plus ou moins un point de PIB selon la croissance potentielle retenue. Ces résultats, complémentaires et cohérents avec ceux qui ont été tirés plus haut du rapport du COR, montrent néanmoins que :

- la situation à long terme des finances publiques de la France n'est pas soutenable en l'absence de réformes ;
- cette absence de soutenabilité résulte pour un tiers des évolutions démographiques futures, du fait des retraites mais aussi du coût de la dépendance et des dépenses de santé ;
- les deux tiers restants sont la conséquence de la situation initiale des finances publiques, c'est-à-dire du déficit structurel et de la dette en 2010 ou 2011 ;
- ces proportions diffèrent de la moyenne des pays européens, pour laquelle ces deux facteurs expliquent chacun la moitié de l'écart à une situation soutenable.

Les perspectives démographiques moins mauvaises de la France ne doivent pas conduire à penser qu'elle ait à faire un effort moindre. La situation initiale plus dégradée de ses finances publiques rend nécessaire un effort au total équivalent pour assurer leur soutenabilité à long terme.

IV - Le risque d'une croissance auto-entretenu de la dette

1 - Une dette publique encore croissante en 2013

Une annexe du programme de stabilité présente la trajectoire des finances publiques qui résulterait d'une croissance du PIB de 2,25 % (au lieu de 2,5 %) par an au cours des années 2011 à 2013 et d'une moindre élasticité des prélèvements obligatoires. Le déficit serait accru de 1,0 point de PIB (4,0 % au lieu de 3,0 %) et la dette de 2,4 points (89,0 % au lieu de 86,6 %) en 2013 par rapport au programme de stabilité.

Pour atteindre l'objectif d'un déficit de 3,0 % du PIB en 2013 avec ces hypothèses plus prudentes sur les recettes, il faudrait réaliser chaque année environ 6 Md€ de plus d'économies sur les dépenses, ce qui reviendrait à retenir un objectif « zéro volume », et non plus de 0,6 %, sur l'ensemble des dépenses publiques.

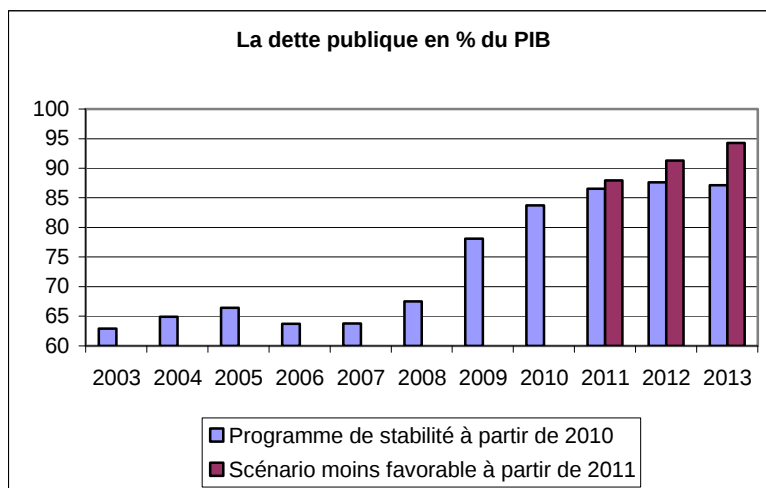
En prenant à la fois cette hypothèse de croissance de 2,25 % et la progression tendancielle de 2,3 % par an des dépenses, le déficit serait égal à 6,4 % du PIB et la dette à 94 % en 2013 (scénario le moins favorable du graphique). Celle-ci dépasserait alors les 2 000 Md€.

D'autres scénarios peuvent toutefois être envisagés, les uns plus favorables et les autres moins :

- d'un côté, la croissance pourrait être, on l'a vu, inférieure à 2,25 % et ces prévisions ne tiennent pas compte d'éventuels prêts à la Grèce⁸⁴ alors que leur montant pourrait atteindre 16,8 Md€.

- d'un autre côté, une croissance des dépenses de 1,1 % en volume, soit la moitié de leur tendance passée, et une croissance du PIB de 2,25 % conduirait à un déficit de 4,6 % du PIB et à une dette de 90 % en 2013.

84) Ils augmenteraient la dette publique, mais pas le déficit. Il n'est pas non plus tenu compte des garanties apportées, pour 110 Md€, au mécanisme européen de stabilité financière qui n'auront d'impact sur le déficit et la dette que si elles sont mises en jeu.



Source : INSEE jusqu'à 2009 puis programme de stabilité et hypothèses indiquées dans le texte pour le deuxième scénario.

La prise en compte du projet de réforme des retraites présenté le 16 juin se traduirait par une réduction de 0,5 point de PIB du déficit public et de 1 point de la dette prévisibles en 2013, ce qui ne remet pas en cause le sens général des observations précédentes.

2 - Des conséquences lourdes

Comme 36 % de la dette de l'Etat français à fin 2009 devra être refinancée avant fin 2011, une hausse des taux aurait un impact massif et rapide sur les charges d'intérêt. Le reflux de la part de l'endettement à court terme, qui devrait s'amorcer en 2010, devra donc arriver à son terme avant une remontée des taux d'intérêt.

Si le taux d'intérêt moyen sur la dette publique était de 4,0 % en 2013 (contre 4,5 % en 2008 et 3,6 % en 2009⁸⁵), et si la dette atteignait 94 % du PIB, la charge d'intérêt représenterait 3,8 points de PIB (contre 2,4 en 2009), soit l'équivalent du produit de la CSG et 9,0 % du produit total des prélèvements obligatoires.

En outre, le solde primaire serait encore fortement déficitaire, à hauteur de 2,6 % du PIB, et la dette serait donc toujours sur une trajectoire de croissance autoentretenu. Avec une croissance potentielle de 1,8 %, une inflation de 1,5 % et un taux moyen de la dette de 4,0 %, il

85) L'OCDE prévoit des taux longs d'environ 5,0 % dans la zone euro fin 2011.

faut en effet dégager un excédent primaire égal à 0,6 % du PIB pour stabiliser la dette à 90 % du PIB.

Comme la Cour l'a déjà noté dans son rapport de juin 2009 sur les finances publiques et dans son rapport public annuel de janvier 2010, cet emballement de la dette publique peut inquiéter à la fois les investisseurs, ce qui pourrait se traduire par des taux d'intérêt plus élevés intégrant une prime de risque, et les épargnants, ce qui pourrait se traduire par une épargne de précaution affaiblissant la croissance.

Au-delà d'un seuil, que certains économistes situent aux environs de 90 % du PIB en moyenne mais qui est spécifique à chaque pays, les effets négatifs d'une dette trop élevée sur la croissance contrebalancent les effets positifs keynésiens des déficits. La faiblesse de la croissance et la progression de l'endettement risquent alors de s'entretenir mutuellement dans une spirale dangereuse.

L'endettement public présente aussi un risque pour la cohésion de la zone euro. Dans son rapport de 2009 sur les finances publiques, la Cour a noté 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* ». Les secousses enregistrées par la zone euro ces derniers mois confirment cette analyse. Le plan d'urgence mis au point le 9 mai dernier marque un renforcement de la solidarité entre les pays de la zone, mais les rappels à la discipline budgétaire montrent aussi que cette solidarité ne peut pas être indéfinie.

Enfin, la maîtrise de la dette publique est indispensable pour préserver l'indépendance de la politique nationale. La dette négociable de l'Etat était détenue à 68 % par des non résidents fin 2009⁸⁶ (60 % pour les seules obligations du trésor). Si la diversification des créanciers de l'Etat peut réduire les risques et contribuer au financement recherché, il n'en reste pas moins que l'accumulation des dettes accroît la dépendance de l'Etat vis-à-vis de ses créanciers. La pression des marchés financiers peut se traduire par une hausse des primes de risque demandées sur les émissions de l'Etat et une remontée des taux ne saurait être exclue si les appels à une plus grande discipline budgétaire n'étaient pas entendus, ce qui réduirait fortement les marges budgétaires.

86) Dont environ la moitié réside dans le reste de l'Europe.

CONCLUSION

Le programme de stabilité prévoit un déficit de 3,0 % du PIB en 2013, mais des risques importants pèsent sur sa réalisation. La croissance du PIB et l'élasticité des recettes à cette croissance pourraient être moins fortes que prévu dans ce programme. La progression de 0,6 % par an des dépenses publiques en volume qui y est inscrite constitue une très forte inflexion par rapport à leur tendance passée.

La réduction annoncée de 6 Md€ des interventions de l'Etat contribuera à cette inflexion et devrait permettre de stabiliser en volume les dépenses de l'Etat entrant dans le champ de la norme, mais il reste à en préciser les modalités et à étendre cette maîtrise au-delà de ce champ.

En outre, certaines politiques font peser des risques sur la maîtrise des dépenses, soit parce qu'il est prévu d'y affecter des moyens croissants et sous-estimés, comme en matière d'équipement militaire, soit parce qu'elles mobilisent des ressources (dépenses fiscales et taxes affectées à des opérateurs) qui échappent à la norme budgétaire de l'Etat, par exemple dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Il reste aussi à prendre les mesures qui permettront de ralentir significativement la croissance des dépenses locales et sociales. La tendance annuelle des dépenses de santé et de vieillesse est, en particulier, de l'ordre de 3,0 % en volume. Aucun projet suffisant pour infléchir les dépenses de santé de manière cohérente avec le programme de stabilité n'existe à ce jour.

Selon les organisations internationales, le déficit public pourrait être encore proche de 7,0 % du PIB en 2011. Les mesures annoncées dans le cadre de la réforme des retraites le réduiraient de 0,3 point de PIB. Celui du régime général de sécurité sociale pourrait être voisin de 1,5 % du PIB. Or, les déficits et l'endettement actuels, ou à terme rapproché, pèsent plus lourdement sur la soutenabilité des finances publiques à long terme que les effets du vieillissement futur de la population, en raison de l'effet de « boule de neige » des charges d'intérêt.

Le nécessaire rééquilibrage des comptes des régimes de retraite à l'horizon de 2050 ne permet pas de faire l'économie de mesures destinées à traiter le problème immédiat posé par les déficits prévisibles dès 2011. Plus le rééquilibrage des comptes sera différé, plus il sera difficile.

Si la croissance des dépenses se poursuivait à son rythme antérieur (2,3 % en volume par an) et en retenant des hypothèses de croissance assez favorables (2,25 % par an), le déficit public pourrait être de l'ordre de 6,4 % du PIB en 2013 et la dette atteindrait 94 % du PIB, soit plus de 2 000 Md€. Les mesures annoncées dans le cadre de la

réforme des retraites ramèneraient le déficit à environ 6 % du PIB et la dette à 93 %. La dette serait toujours sur une trajectoire de croissance autoentretenu avec le risque d'affaiblir la croissance en France.

Au-delà d'un certain niveau, le coût macroéconomique de l'endettement est en effet supérieur aux effets keynésiens favorables des déficits. En outre, la dérive de l'endettement public limite la capacité de décision nationale, peut faire échapper à l'Etat la maîtrise de sa politique économique et sociale et rend plus difficile la cohésion de la zone euro. Au-delà des décisions déjà prises, qui permettront d'infléchir cette évolution, il est donc urgent de prendre les mesures nécessaires pour corriger fortement cette trajectoire.

Chapitre V

L'ampleur et les conditions générales du redressement

Les ménages, les entreprises et les opérateurs de marché ont besoin de perspectives claires de redressement des finances publiques, faute de quoi ils pourraient adopter des comportements attentistes préjudiciables à la croissance. Ce redressement soulève cependant des questions difficiles, sur son ampleur et son calendrier et sur le dosage des mesures à prendre, auxquelles ce chapitre s'efforce d'apporter des éléments de réponse. La crédibilité des efforts qui seront annoncés sera renforcée si les règles et les outils de programmation des finances publiques sont rendus plus contraignants.

I - L'ampleur et le calendrier

1 - Engager le redressement dès 2011

Des réformes, permettant par exemple de repousser l'âge moyen de départ en retraite, peuvent accroître la croissance potentielle dans le futur. Cependant, comme la Cour l'a déjà souligné dans ses rapports précédents, il ne faut pas attendre que le renforcement de la croissance potentielle, ou la reprise de l'inflation, exonère la France d'un effort considérable de redressement de ses finances publiques, par une stricte maîtrise des dépenses et par des hausses de prélèvements obligatoires. A défaut, la dette resterait sur une trajectoire dangereuse de gonflement autoentretenu.

Les perspectives macroéconomiques sont certes incertaines et une consolidation budgétaire trop hâtive pourrait freiner la reprise de la croissance. Il est cependant beaucoup plus probable, on l'a vu, que le rééquilibrage des finances publiques favorise une croissance durable.

Compte tenu de ces incertitudes, et pour concilier l'engagement rapide du redressement qu'imposent la gravité de la situation et la prudence nécessaire face à une reprise encore fragile, le consensus qui s'est dégagé dans les enceintes européennes, comme au FMI et au sein de l'OCDE, consiste à maintenir les mesures de relance en 2010, arrêter un plan de rééquilibrage des comptes publics cette même année, puis à le mettre en œuvre à partir de 2011. De nombreux pays viennent ainsi de s'engager sur la voie du retour à l'équilibre, effectif et structurel, de leurs comptes publics (Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne...).

Le débat d'orientation budgétaire et la présentation d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques peuvent être l'occasion de lever les ambiguïtés qui subsistent dans le programme de stabilité en précisant et complétant les mesures déjà décidées.

2 - Une baisse du déficit structurel d'au moins 1 % du PIB par an

Plus la dette publique est élevée, plus il est difficile d'arrêter son emballement, car il faut dégager un excédent primaire plus important pour la stabiliser. De plus, si l'Etat veut conserver une marge d'action suffisante, il ne peut pas laisser la dette monter d'une marche de 20 à 30 points de PIB à chaque crise puis seulement la stabiliser jusqu'à la crise suivante. Il faut donc ramener assez vite la dette à un niveau permettant de retrouver des marges de manœuvre, et ce sera d'autant plus dur que l'ajustement aura été différé.

L'ampleur de l'effort à réaliser en France peut être modulée en fonction de l'objectif d'endettement visé (stabilisation à 80 %, retour à 60 % ou en-dessous...) et du calendrier retenu pour l'atteindre. Il est cependant certain qu'il se chiffre en dizaines de milliards d'euros. Les efforts nécessaires doivent rester supportables mais le rééquilibrage des comptes publics doit être rapide.

Le conseil de l'Union européenne a recommandé à la France, qui s'y est engagée, de réduire son déficit structurel d'au moins un point de PIB par an à partir de 2011, l'objectif à moyen terme étant un équilibre des comptes en termes structurels.

Le programme de stabilité prévoit ainsi une réduction du déficit structurel de cet ordre de 2009 à 2013, mais l'effort réel d'ajustement des finances publiques implicite à ce programme serait inférieur. En effet cette réduction résulterait, pour une part importante, de l'extinction des

mesures de relance (pour 1 point de PIB) et d'une élasticité des prélèvements obligatoires supérieure à l'unité (pour plus de 1 point).

Il est en fait nécessaire de viser une réduction d'au moins 1 point de PIB par an du déficit structurel, mais en prenant des mesures de baisse des dépenses et de hausse des prélèvements obligatoires qui correspondent à un véritable « effort structurel ».

En effet, en partant d'un déficit structurel de presque 6 points de PIB en 2010, seul un tel effort peut permettre de le ramener au-dessous de 3 points en 2013 et d'équilibrer les comptes en termes structurels en 2016.

Un ajustement budgétaire de cette ampleur est considérable mais une douzaine de pays développés ont réalisé, à certaines périodes depuis le premier choc pétrolier, des ajustements supérieurs à 7 point de PIB (Canada, Suède, Belgique, Royaume-Uni, Finlande...).

Avec une croissance nominale de 3,5 % par an⁸⁷, une élasticité unitaire des recettes et une réduction du déficit structurel de 1 point de PIB par an jusqu'à 2016, la dette publique atteindrait un maximum de 91 % du PIB en 2014 avant de refluer lentement (82 % en 2020).

Si la baisse du déficit structurel était seulement de 0,5 point de PIB par an, ce qui correspond à une croissance des dépenses de 0,6 % en volume par an conforme à l'objectif du programme de stabilité, la dette dépasserait 90 % en 2012. Le maintien de cette baisse de 0,5 point de PIB par an jusqu'à 2016 ne permettrait de stabiliser la dette qu'aux environs de 100 % du PIB.

Si, à l'inverse, la réduction du déficit structurel était de 1,5 point de PIB par an jusqu'à 2016, la dette pourrait passer par un maximum de 88 % du PIB en 2013 puis revenir à 65 % en 2020.

Tableau 15 : l'effet de la baisse du déficit structurel sur la dette

Dette à fin :	Réduction annuelle du déficit structurel jusqu'à 2016		
	0,5 % du PIB	1,0 % du PIB	1,5 % du PIB
2012	91	89	88
2015	97	90	83
2020	99	82	65

Calculs Cour des comptes ; le rapport de MM. Champsaur et Cotis montre que la dette serait de 90 % du PIB en 2020 avec un ajustement de 0,7 point de PIB sur 10 ans.

87) Soit 1,8 % de croissance en volume et 1,7 % de croissance des prix.

II - Le dosage des mesures de redressement

La France est au quatrième rang de l'OCDE pour le taux de ses prélèvements obligatoires, derrière le Danemark, la Suède et la Belgique. Même si d'autres pays relèvent leurs impôts pour réduire leurs déficits, comme c'est probable, les marges fiscales disponibles pour consolider les finances publiques sont donc faibles.

L'effort de redressement devra en conséquence porter prioritairement sur les dépenses publiques, qu'il est possible de réduire sans remettre en cause des politiques ou des services publics essentiels. Leur montant, en points de PIB, mettrait la France au troisième rang de l'OCDE en 2009.

L'exemple de la Suède

La Suède, qui distançait la France de 16 points de PIB en 1993 et de 5 points en 2000 par le poids de ses dépenses publiques, a su les réduire de 12 points en six ans. Elle a en particulier diminué les prestations sociales, l'emploi public et les subventions. Cet ajustement s'est fait dans le cadre de procédures budgétaires renouées avec notamment l'introduction de la pluri-annualité et de règles de gage des dépenses nouvelles. L'organisation du secteur public a aussi été revue en donnant une plus grande autonomie aux agences en contrepartie de moindres dotations budgétaires.

Les études de l'OCDE montrent que l'ajustement des finances publiques a été plus important et plus durable dans les pays qui ont choisi de réduire leurs dépenses plutôt que d'augmenter leurs prélèvements obligatoires.

A - Une réduction ambitieuse des dépenses

a) Changer l'échelle des économies réalisées

La révision générale des politiques publiques (RGPP) avait pour ambition de remettre en question l'utilité de chaque mission de service public. Elle a cependant été réduite à un exercice de réorganisation des administrations qui est certes souvent utile, même si ses modalités sont parfois critiquables, mais dont l'impact budgétaire est relativement limité. Les économies escomptées de la RGPP se chiffrent en milliards d'euros⁸⁸

88) Elles seraient de l'ordre de 2 Md€ par an, soit 6 Md€ sur la période 2009-2011, dont la moitié provient du non remplacement d'un départ en retraite sur deux. La Cour a analysé la RGPP dans son rapport sur les finances publiques de juin 2009.

alors que les efforts nécessaires pour redresser les comptes publics se chiffrent en dizaine de milliards d'euros.

Les gains de productivité permis par la restructuration des services publics, ou l'externalisation de certaines activités, sont en effet limités, car la réduction des effectifs ne peut globalement pas dépasser le nombre des départs en retraite. Elle peut même difficilement en dépasser la moitié, objectif assigné à la RGPP, car les obstacles à la mobilité des agents empêchent souvent de les redéployer entre les services. Il faut ainsi continuer à augmenter les effectifs dans des administrations où ils sont insuffisants alors qu'ils sont excessifs ailleurs. Pour que ces restructurations permettent de plus grandes économies, il faudrait que la mobilité soit fortement accrue.

b) Réexaminer l'ensemble des dépenses publiques

Pour l'ensemble des administrations publiques, les principales dépenses sont les prestations sociales en espèces (34 % du total en 2009), les rémunérations (24 %), les dépenses de l'assurance maladie (11 %), les subventions et transferts à des entités classées hors du champ des administrations publiques (10 %⁸⁹) et les dépenses de fonctionnement hors rémunérations (9%).

Réduire ces dernières est indispensable mais ne peut pas suffire pour assurer la maîtrise des dépenses publiques. Pour le seul Etat, le gouvernement s'est donné l'objectif d'une réduction de 10 % en trois ans sur un périmètre de 10 Md€, correspondant aux coûts de fonctionnement hors personnel, ce qui montre que les marges sont faibles.

La lettre de cadrage du prochain budget triennal annonce un réexamen systématique des dépenses d'intervention de l'Etat avec pour objectif de les réduire de 6 Md€ en 2013. Cette démarche devrait être amplifiée et généralisée à l'ensemble des dépenses de toutes les administrations publiques.

89) Y compris les versements aux organisations internationales et l'aide publique au développement.

La méthode des Pays-Bas

Les dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale font l'objet de normes de croissance sur la durée de chaque législature et la tradition veut que les propositions de campagne des partis politiques s'inscrivent dans le cadre de la programmation pluriannuelle établie par le « Central Planbureau » avant les élections. Celle-ci prévoit une réduction de 10 % des dépenses publiques pour la nouvelle législature (2011-2015).

Pour atteindre cet objectif, le gouvernement sortant a réparti les dépenses en 20 catégories et a demandé à autant de groupes de travail, rassemblant fonctionnaires et experts, des propositions visant à réduire de 20 % les dépenses dans chaque catégorie.

Les principales économies envisagées portent sur les prestations sociales et les services rendus aux ménages, à travers notamment une hausse de leur participation financière. Certaines propositions conduiraient à remettre en cause les ambitions nationales en matière d'aide au développement, de défense et d'environnement. En accompagnement, sont proposées de profondes réformes du marché du travail, du système éducatif et de l'organisation administrative (avec notamment la suppression de collectivités territoriales).

c) Combiner réformes structurelles et mesures à effet rapide

Des économies à la hauteur des enjeux ne sont possibles que si des politiques publiques sont abandonnées ou si leur dimension est fortement réduite. Cela suppose des réformes structurelles lourdes qui doivent être préalablement évaluées. Encore faut-il que les évaluations ne se limitent pas à rechercher des améliorations à la marge mais remettent en question l'existence même de ces politiques et services publics.

Toutefois, de telles évaluations sont longues et mobilisent des moyens importants. Il faut aussi tenir compte des délais ensuite nécessaires à la prise de décision ainsi qu'à la préparation et à l'adoption des textes juridiques. Enfin, ces réformes ont un impact budgétaire souvent très progressif et peuvent même avoir un coût initial.

L'urgence du redressement des finances publiques impose de les compléter en utilisant des instruments qui permettent d'obtenir un impact fort, rapide et mécanique sur les comptes publics. Le chapitre VI de ce rapport en donne des exemples dont on voit la difficulté, mais qui montrent le type de choix auxquels l'ampleur des difficultés accumulées confronte aujourd'hui les pouvoirs publics. La réduction des dépenses fiscales a déjà été annoncée mais, comme dans d'autres pays, la question pourrait aussi se poser, par exemple, d'un gel temporaire d'une partie significative des rémunérations dans la fonction publique ou d'une désindexation partielle et temporaire de certaines prestations sociales.

Des mesures à effet rapide ou progressif : l'exemple des retraites

Rééquilibrer les régimes de retraite suppose de recourir simultanément à tous les leviers disponibles permettant de modifier les trois paramètres essentiels d'un régime par répartition : le taux de cotisations sur les revenus d'activité (ou les autres ressources du régime) ; le rapport de la pension moyenne nette au revenu moyen d'activité net (le taux de remplacement) ; l'âge effectif moyen de départ en retraite.

Pour modifier chacun d'eux, plusieurs leviers peuvent être actionnés. Pour relever l'âge de départ, par exemple, ce sont notamment la durée de cotisations nécessaire pour avoir une pension à taux plein, les taux de décote et surcote appliquées lorsque la durée effective est différente, l'âge minimal requis pour obtenir une pension (60 ans actuellement) et l'âge permettant de bénéficier du taux plein (65 ans). Ces leviers ont un impact sur les comptes des régimes de retraite à des horizons très différents.

Un relèvement de la durée de cotisation minimale est déjà prévu jusqu'à 2020. Obtenir un effet avant ce terme nécessiterait d'accélérer ce relèvement.

Les mesures d'âge annoncées par le Gouvernement le 16 juin auraient un impact progressif, centré surtout sur les années 2015 à 2020.

d) Gager strictement les dépenses nouvelles

De nombreuses décisions contribuent chaque année à créer de nouvelles dépenses publiques et il y aura toujours de nouveaux besoins à satisfaire. Il s'agit donc de redéployer les dépenses publiques pour répondre aux nouvelles demandes, si elles sont justifiées, ce qui impose de gager strictement et explicitement toute nouvelle dépense par des économies certaines et durables dans d'autres domaines.

B - Une hausse ciblée des prélèvements obligatoires

Les hausses de prélèvement peuvent avoir des effets rapides sur les comptes publics et l'urgence du redressement les rend inévitables, mais elles doivent être correctement ciblées pour minimiser leurs effets négatifs.

a) Arrêter les baisses d'impôts

Au cours des années 1997 à 2008, les prélèvements obligatoires ont été réduits de 3 points de PIB, alors que les dépenses publiques augmentaient à peu près comme le PIB. C'est la cause principale du déficit structurel constaté avant la crise. Il est impératif d'arrêter ce mouvement de baisse d'impôts, qui a surtout grevé les recettes de l'Etat, tant que les comptes publics ne sont pas structurellement excédentaires.

b) Minimiser les effets négatifs sur l'emploi

La priorité est désormais moins de restructurer les prélèvements obligatoires que de déterminer quels impôts ou cotisations il convient d'augmenter et à quels organismes il y a lieu de les affecter. Ce choix doit être guidé par les effets des divers prélèvements sur l'emploi, qu'il importe de minimiser.

Or, l'emploi est pénalisé par la compétitivité insuffisante, en termes de coûts, des entreprises françaises dont les parts de marché à l'exportation diminuent (cf. ci-dessus). Il est donc essentiel d'avoir des entreprises exportatrices compétitives, mais il faut aussi permettre le développement des services, où se trouvent les principaux gisements de création d'emplois.

Les travaux de l'OCDE et du conseil des prélèvements obligatoires apportent des éclairages sur les choix à opérer.

Les impôts sur le foncier ont peu d'effets négatifs sur l'emploi selon les analyses économiques, mais les taxes foncières, comme la Cour l'a souligné⁹⁰, sont assises en France sur des bases cadastrales dénuées de toute signification et dont la révision est urgente.

Les taxes environnementales ont un impact négatif sur l'activité, mais aussi l'avantage de contribuer à la préservation de l'environnement, tout en procurant des ressources budgétaires. Leur produit représente 2,1 % du PIB en France, contre 2,5 % en moyenne dans la zone euro ou l'Union européenne. L'alignement sur la moyenne communautaire procurerait une recette fiscale de 8 Md€.

Les prélèvements obligatoires qui pèsent directement sur le coût du travail (cotisations sociales patronales) sont les plus dommageables pour l'activité et l'emploi⁹¹. Les impôts indirects et les prélèvements sur les revenus ont un impact moins défavorable.

Enfin, comme l'a recommandé le conseil des prélèvements obligatoires, il faut privilégier les assiettes larges et les taux bas. L'élargissement de l'assiette des prélèvements est préférable à la hausse de leur taux et il est donc souhaitable de réduire les niches fiscales et sociales qui mitent les assiettes de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et des prélèvements sociaux. Le chapitre suivant précise les recommandations qui pourraient en être tirées.

90) Chapitre sur la détermination des bases cadastrales du rapport public de 2009.

91) L'impact négatif à court-moyen terme des hausses de cotisations patronales étant plus fort que celui des hausses de cotisations salariales ou de CSG.

L'indexation sur les prix des barèmes de l'impôt sur le revenu et de l'impôt de solidarité sur la fortune pourrait enfin être temporairement suspendue, surtout si certaines prestations sociales devaient aussi être partiellement et temporairement désindexées. Chaque revalorisation de 1 % des tranches du barème de l'impôt sur le revenu fait perdre 0,7 Md€ de recettes à l'Etat.

c) Affecter les hausses en priorité à la sécurité sociale

Les hausses de prélèvements obligatoires devront être affectées en priorité au rééquilibrage des comptes sociaux, dans le cadre d'un paquet de mesures visant aussi à limiter les dépenses des branches maladie et vieillesse. En effet leur déficit remet en cause le principe de base selon lequel la solidarité est assurée, dans un régime par répartition, par un équilibre annuel entre les cotisations et les prestations⁹². L'endettement des régimes sociaux fera supporter aux générations futures une charge induite qui s'ajoutera aux coûts résultant d'une population vieillissante.

d) Répartir équitablement les efforts

Les hausses de prélèvements, comme les conséquences des économies de dépenses sur les revenus des ménages, devront aussi être équitablement réparties, ce qui suppose de demander un effort plus important aux plus hauts revenus. L'ampleur de la redistribution qui doit être opérée par les impôts relève cependant d'un choix politique. C'est en fonction de ce choix que les instruments de redistribution (impôt sur le revenu, sur le patrimoine...) devront être mobilisés.

92) Un certain nombre de dispositions législatives visent à renforcer la responsabilité des caisses dans l'équilibre financier des branches. Ainsi, conformément à l'article L. 111-11 du code de la sécurité sociale, la CNAMTS doit transmettre avant le 15 juin de chaque année au ministre chargé de la sécurité sociale et au Parlement des propositions relatives à l'évolution de ses charges et de ses produits au titre de l'année suivante et aux mesures nécessaires pour atteindre l'équilibre prévu par le cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance-maladie.

III - La réforme des retraites annoncée le 16 juin

Le ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique a publié le tableau suivant qui fait la synthèse des conséquences financières des mesures annoncées le 16 juin.

Tableau 16 : impact des mesures annoncées le 16 juin sur les régimes de retraite

Md€ de 2008	2010	2011	2015	2018	2020
Solde avant réforme	-32,3	-35,1	-39,4	-42,3	-45,0
Impact des mesures d'âge	0	1,7	9,5	18,6	20,2
Effort Etat	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6
Basculement Unédic	0	0	0,4	1,0	1,4
Mesures recettes	0	3,7	4,1	4,4	4,6
Mesures « positives »	-0,1	-0,1	-0,8	-1,3	-1,6
Convergence public / privé	0	0,4	2,7	4,0	4,9
Solde après réforme	-16,8	-13,7	-7,8	0	0,1

Source : ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique

Le solde avant réforme correspond aux prévisions de besoin de financement de l'ensemble des régimes de retraite dans le scénario médian, du point de vue des hypothèses macroéconomiques, du COR.

L'impact des mesures d'âge (relèvement des seuils de 60 et 65 ans) résulterait, selon les ministères chargés de l'économie et du budget, d'une réduction des dépenses, pour environ les deux tiers, et de la croissance des cotisations sociales induite par le maintien de salariés en activité au-delà de ces seuils d'âge, pour environ un tiers.

L'effort de l'Etat est égal au déficit du régime des fonctionnaires de l'Etat en 2010 en supposant que le taux de cotisations employeur est gelé à son niveau de 2000, conformément à la convention adoptée par le COR. Il ne correspond pas à un effort de redressement des finances publiques. Il s'agit en effet du supplément de contributions versé par le budget général au compte d'affectation spécial des pensions depuis 2000, qui se traduit par un accroissement du déficit budgétaire de l'Etat.

Le « basculement Unédic » correspond à une hausse des cotisations sociales affectées aux régimes de retraite en compensation d'une réduction des cotisations d'assurance chômage permise par la baisse du taux de chômage (retour à un taux de chômage de 4,5 % en

2024). Quelle que soit l'hypothèse de baisse du chômage retenue, cette mesure n'aurait pas d'impact sur le déficit des administrations publiques.

Les mesures relatives aux recettes comprennent notamment une hausse de 2,0 Md€, en 2011, au titre de l'annualisation du calcul des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires.

Les mesures « positives » contribuent à augmenter les prestations versées (au titre de la pénibilité du travail effectué ou des carrières longues, par exemple).

La « convergence public / privé » renvoie à diverses mesures contribuant à rapprocher les régimes de retraite publics et privés. Elles incluent notamment la hausse des cotisations salariales des fonctionnaires et la fermeture du dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants. Elles correspondent approximativement pour moitié à des hausses de recettes et pour moitié à des économies sur les dépenses.

Le tableau suivant résume l'impact financier de ces mesures.

Tableau 17 : impact des mesures annoncées sur les comptes des administrations publiques

	2011	2013	2015	2020
Recettes (Md€)	+ 4	+ 7	+ 9	+ 13
Dépenses (Md€)	- 2	- 4	- 6	- 15
Solde (Md€)	+ 6	+ 11	+ 15	+ 28
Solde (% du PIB)	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,7	+ 1,2

Source : Ministères chargés de l'économie et du budget ; Cour des comptes. Md€ de 2008

Sous réserve d'une expertise ultérieure de ces chiffres, notamment de l'impact de ces mesures sur les comportements, et de la mise en œuvre de ce projet, son impact financier serait très significatif en 2020, mais avec une montée en charge très progressive :

- l'impact sur le déficit public en 2020 serait de 1,2 % du PIB ;
- le redressement en 2011 (0,3 point de PIB) serait inférieur à la fourchette des prévisions de déficit public des organisations internationales (6,9 à 7,4 % du PIB) ;
- en 2013, l'impact sur le déficit public serait de 0,5 % du PIB alors qu'il doit être réduit de 5 points de PIB pour revenir à 3 % ;
- les recettes supplémentaires attendues en 2013 représentent 0,3 point de PIB, mais les risques pesant sur les recettes à cet horizon, par rapport au programme de stabilité, sont d'un ordre de grandeur plus important ;

- les économies de dépenses escomptées en 2013 (4 Md€) sont à mettre en regard des économies nécessaires pour respecter l'objectif de croissance de 0,6 % par an des dépenses publiques en volume (45 Md€ sur les dépenses totales et bien plus sur les dépenses primaires).

Cette importante réforme structurelle serait susceptible d'avoir un effet favorable sur la croissance potentielle, en accroissant la population active, et améliorera la soutenabilité à long terme des finances publiques mais elle ne dispense pas de prendre des mesures à effet plus rapide sur le déficit public.

Enfin, l'apport des actifs du FRR à la CADES, qui reprendrait les dettes accumulées par la branche retraite du régime général et le FSV, n'aurait aucun impact sur le déficit public. Les ressources du FRR resteraient identiques mais seraient affectées à la couverture des charges de la CADES d'ici à 2020 au lieu d'être affectées à des réserves destinées à être utilisées à un horizon plus lointain. La cession d'actifs du FRR, pour rembourser des dettes reprises par la CADES, réduirait la dette publique dans un premier temps, mais réduirait ensuite les produits financiers encaissés par le FRR.

IV - Les règles et outils de pilotage

Les règles et outils de pilotage des finances publiques peuvent renforcer la crédibilité des efforts de redressement annoncés si elles sont suffisamment contraignantes.

Le budget triennal de l'Etat pour les années 2009 à 2011 est un élément central de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, votée en février 2009, et un bilan provisoire peut en être fait dans la perspective du nouveau budget triennal qui couvrira les années 2011 à 2013. Dans son rapport public annuel de janvier 2010, la Cour s'est prononcée sur les questions plus générales posées par la programmation des finances publiques et les règles budgétaires. Elle rappelle ici son analyse à la lumière des travaux et des conclusions de la conférence sur le déficit.

A - Le budget triennal

1 - Le bilan du premier budget triennal

Dans son rapport de juin 2008 sur la situation des finances publiques, la Cour a soutenu la mise en place d'une budgétisation pluriannuelle des dépenses de l'Etat. L'exécution du premier budget triennal a été fortement perturbée par la crise, mais aussi par des mesures qui en sont indépendantes. Ces perturbations ont affecté le niveau et la répartition par mission des dépenses du budget général ainsi que le respect de la norme « zéro volume ».

a) Les dépenses du budget général

Pour 2010, le budget triennal prévoyait 284,0 Md€ de dépenses nettes du budget général, plan de relance compris. Après l'adoption de la deuxième loi de finances rectificative, elles sont évaluées à 319,5 Md€ et sont donc très éloignées du budget triennal.

La différence tient presque entièrement aux « investissements d'avenir » votés en loi de finances rectificative, pour 35 Md€, qui sont indépendants de la crise. Ils visent en effet à relever le potentiel de croissance, ce qui est un objectif permanent de la politique économique.

En outre, ces 35 Md€ sont déduits des dépenses budgétaires dans le calcul de la norme de dépense pour 2010 et, pour l'essentiel, n'y seront jamais réintégrés (cf. première partie).

En loi de finances initiale pour 2010, et donc hors investissements d'avenir, les dépenses nettes du budget général s'élevaient à 285,2 Md€. Compte tenu des changements de périmètre, elles étaient quasiment égales au montant inscrit dans le budget triennal.

Cependant, celui-ci fixait des plafonds de crédits de paiement par mission, non révisables sauf inflation plus forte que prévu, ce qui n'est pas le cas, et sauf utilisation d'une réserve de budgétisation d'un faible montant (0,6 Md€).

Or, des redéploiements importants ont été effectués dans la LFI pour 2010 par rapport au budget triennal et sont allés au-delà de l'affectation de cette réserve. La mission « engagements financiers » (charges de la dette) dispose de 2,6 Md€ de crédits de moins que dans le budget triennal, en raison de la baisse des taux d'intérêt et du recours à l'endettement à court terme, et la mission plan de relance en a 2,5 Md€ en plus. Sur les 30 autres missions, 9 ont vu leurs crédits de paiement varier de plus de 5 % par rapport aux plafonds du budget triennal.

b) La norme de dépenses de l'Etat

Le budget triennal comprenait une norme de croissance « zéro volume », avec une inflation prévisionnelle de 1,75 % en 2010, pour l'ensemble des dépenses du budget général et des prélèvements sur recettes. Ces derniers, qui sont en effet dans le champ de cette norme, s'élèvent à 104,0 Md€ en LFI 2010, contre 71,0 Md€ en LFI 2009, ce qui conduit à un dépassement considérable de la norme.

Ce dépassement résulte du prélèvement exceptionnel au profit des collectivités territoriales opéré en 2010 dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle. Il est en partie compensé par le recouvrement des impôts locaux qui remplacent cette taxe, mais ce dépassement correspond pour 12,7 Md€ au coût net de la réforme pour l'Etat en 2010 et à une subvention de même montant aux collectivités locales.

La norme n'est respectée que si on considère le budget 2010 hors relance, réforme de la taxe professionnelle et investissements d'avenir.

2 - Le prochain budget pluriannuel

Trois questions peuvent se poser dans la perspective du prochain budget triennal : la prise en compte de l'inflation, les marges de redéploiement et la durée de programmation.

a) La prise en compte de l'inflation

Le rapport annexé à la loi de programmation de 2009 présente une règle asymétrique selon laquelle une inflation moins forte ne conduit pas à modifier les crédits, alors qu'une inflation plus forte peut conduire à les ajuster à la hausse.

Un budget pluriannuel a notamment pour utilité de donner une visibilité aux gestionnaires sur les crédits, en valeur, dont ils pourront disposer. Elle serait réduite si les évolutions des prévisions d'inflation conduisaient à ajuster les crédits trop souvent et trop fortement.

Cependant, une inflation plus basse permet de réaliser des économies automatiques, notamment sur la charge d'indexation des obligations indexées du Trésor, qui devraient être affectées au désendettement et non redéployés vers d'autres missions.

La règle de la loi de programmation a été amendée pour 2010. Alors que le budget triennal avait été construit sur la base d'une inflation de 1,75 % en 2010, le projet de loi de finances retient une croissance des dépenses de 1,2 % en valeur dans le champ de la norme, c'est-à-dire égale à l'inflation prévue pour 2010 en septembre 2009 (hors relance, réforme de la taxe professionnelle et investissements d'avenir). Il est souhaitable que cet amendement à la règle initiale soit consolidé.

b) La prise en compte des besoins nouveaux

Les budgets de 2009, en exécution, et de 2010, en LFI, ont donné lieu à d'importants redéploiements de crédits entre les missions, hors plan de relance, par rapport au budget triennal. Une partie importante de ces redéploiements a certes permis de satisfaire des besoins difficilement prévisibles et liés à la crise (augmentation des allocations de logement...), la réserve de budgétisation s'étant avérée insuffisante.

Cependant, certains de ces redéploiements étaient indépendants de la crise et une réserve plus importante pourrait inciter à l'utiliser abusivement. La seule solution est d'améliorer les prévisions de dépenses et de s'interdire d'engager des dépenses nouvelles qui ne sont pas motivées par des circonstances vraiment exceptionnelles.

c) La durée du budget pluriannuel

Il importe de consolider les acquis du budget 2009-2011 et d'y accoutumer les gestionnaires. Or, allonger l'horizon de ce budget pluriannuel rendrait plus difficile la prévision et la gestion des crédits nécessaires et n'est donc pas souhaitable.

Le maintien d'un horizon de trois ans pour le budget de l'Etat pourrait poser un problème d'articulation avec une programmation quinquennale des finances publiques si ce choix était fait. Ce problème existe déjà puisque la loi de programmation de 2009 s'étend sur 2009-2012 et dépasse l'horizon du budget triennal. Il est résolu en distinguant les objectifs globaux de croissance des dépenses, dans la loi de programmation, et la répartition précise des crédits, dans le budget triennal. Mais l'accentuation de ce décalage entre les horizons de la loi de programmation et du budget pluriannuel entraînerait une perte de précision des objectifs de la première.

B - Les normes et règles

1 - Les normes de croissance des dépenses

Dans son rapport public annuel de janvier 2010, la Cour a souligné que les normes de croissance des dépenses (la norme « zéro volume » pour l'Etat et l'ONDAM pour l'assurance maladie) n'ont pas été respectées ou ont été insuffisantes pour maîtriser la progression des dépenses publiques. Elle appelait donc à les renforcer et à les compléter.

Les décisions prises et rappelées en conclusion de la conférence sur le déficit vont dans ce sens : poursuite du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux ; application aux opérateurs des mêmes normes que pour l'Etat ; gel en valeur des dotations aux collectivités territoriales hors FCTVA ; mise en œuvre des recommandations du groupe de travail sur l'objectif de dépenses d'assurance maladie (renforcement du rôle du comité d'alerte, abaissement du seuil de déclenchement de l'alerte, mise en réserve d'une partie des dotations, dépenses nouvelles conditionnées par le respect de l'objectif...).

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2009, la Cour a recommandé d'étendre les dépenses entrant dans le champ de la norme « zéro volume » ou, à défaut, de mettre en place un instrument d'encadrement et de suivi élargi. Pour ce qui concerne les opérateurs, leurs spécificités (existence de ressources propres, importance des agents non fonctionnaires...) ne doivent pas conduire à un relâchement des règles qui leur sont appliquées. Enfin, les dépassements de l'ONDAM, dont le montant cumulé depuis sa création en 1997 est de 19 Md€ soit plus que le déficit actuel, devraient donner lieu à des mesures d'économie dès qu'ils sont perceptibles, sans qu'il y ait lieu d'admettre un seuil de déclenchement qui représente une sorte de droit tacite à dépasser l'enveloppe votée par le Parlement.

2 - Les règles de préservation des recettes publiques

Dans son dernier rapport public annuel, la Cour a aussi souligné que les règles relatives à la préservation des recettes n'ont pas été respectées. C'est notamment le cas de la règle de gage des créations et extensions de dépenses fiscales par la suppression ou la réduction de mesures plus anciennes.

Celle-ci doit être interprétée strictement de sorte que les mesures nouvelles entraînent, chaque année, une réduction immédiate et de montant équivalent des mesures préexistantes.

Pour mieux assurer le respect de cette règle, les mesures fiscales devraient être systématiquement votées en loi de finances (en loi de financement de la sécurité sociale pour les mesures concernant les prélèvements sociaux).

3 - Un rapport sur la soutenabilité des finances publiques

L'information publiée sur les finances publiques, qu'elle soit de nature comptable ou prévisionnelle, s'est fortement enrichie au cours de ces dernières années, notamment dans le cadre français de la LOLF ou celui européen de la procédure relative aux déficits excessifs.

Pour autant, cette information est discontinue et hétérogène, relevant de processus de production et de normalisation différents et répondant à des objectifs institutionnels et à des publics distincts. Les lacunes de la normalisation comptable internationale des entités publiques, d'une part, les ruptures de normes, de concepts et de périmètres entre comptabilités nationale, générale et budgétaire, d'autre part, ne favorisent pas une lecture et une comparaison aisées de la situation patrimoniale des administrations publiques. S'agissant des perspectives à moyen ou long terme, les différences entre les méthodologies et les données utilisées pour les établir sont souvent insuffisamment explicites et formalisées. Sur le passé, les séries longues, à méthodologie et périmètre constants, font souvent défaut.

Des marges de progrès importantes subsistent et le Gouvernement pourrait enrichir l'annexe du compte général de l'Etat et présenter chaque année un rapport au Parlement sur la soutenabilité des finances publiques donnant, dans un cadre cohérent, des informations sur les évolutions tendanciennes importantes au regard de cette soutenabilité. En l'absence d'un tel document, les interventions ont pu être multipliées sans vue d'ensemble de leur impact sur la soutenabilité. La qualité de ce rapport pourrait être auditée et attestée par la Cour des comptes.

4 - Les règles de programmation

Comme l'avait noté la Cour dans son rapport public annuel de janvier 2010 et comme elle le montre encore dans le présent rapport, le solde structurel est un concept économique important et pertinent, mais son estimation pose de délicats problèmes méthodologiques. De plus, son mode de calcul n'est pas normalisé. Ainsi, dans son mode de calcul usuel, notamment au niveau communautaire, les mesures de relance peuvent aggraver le déficit structurel.

Toutefois, le solde structurel pourrait être utilisé pour fixer une trajectoire d'évolution dans une loi de programmation des finances publiques. Celle-ci pourrait avoir une durée de trois ou cinq ans, trois ans étant un terme plus adapté aux évolutions économiques et à la gestion fine des dépenses et recettes budgétaires, cinq ans étant plus en cohérence avec l'expression d'un objectif de retour à l'équilibre. Cette loi de programmation devrait aussi prévoir des normes de croissance des dépenses et des règles de préservation des recettes.

L'article 34 de la Constitution dispose que des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat et que les orientations pluriannuelles des finances publiques définies dans des lois de programmation s'inscrivent dans « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Ces lois de programmation ont vocation, selon l'interprétation qu'en donnent le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat, à rassembler des dispositions dépourvues de l'effet normatif qui s'attache normalement à la loi.

Il faudrait, au contraire, que les lois de programmation des finances publiques aient une portée supérieure aux lois, et notamment aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale, ce qui suppose de remettre en cause le principe selon lequel celles-ci peuvent revenir chaque année sur les dispositions législatives antérieures. De la même manière, il faudrait réserver les mesures fiscales aux lois de finances et les exonérations de cotisations sociales aux lois de financement de la sécurité sociale⁹³.

Une loi organique, dont le principe devrait alors figurer dans la Constitution, pourrait préciser le contenu et la portée de ces lois de programmation et assurer l'articulation avec les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale.

En tout état de cause, sans attendre la mise en place d'un dispositif nouveau, il importe d'engager les mesures nécessaires au redressement des finances publiques.

93) Ce que le Premier ministre vient de demander aux ministres dans une instruction du 4 juin 2010.

CONCLUSION

Un redressement vigoureux des finances publiques dès 2011 est indispensable pour stabiliser la dette publique à un horizon qui ne soit pas trop éloigné et éviter l'effet de boule de neige des intérêts. Le déficit structurel doit être réduit d'au moins un point de PIB par an jusqu'à ce qu'il soit nul. L'effort à réaliser est considérable, de l'ordre de 20 Md€ par an pendant près de six ans, mais il est possible et nécessaire pour retrouver une croissance soutenable.

Les réformes entreprises, notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, y contribuent mais ne sont pas à la hauteur de l'enjeu. Les mesures annoncées, concernant par exemple les dépenses fiscales, les retraites ou les dépenses d'intervention de l'Etat, sont importantes, mais restent à concrétiser et à compléter. Le rééquilibrage des comptes impose des réformes d'une toute autre ambition et concernant l'ensemble des politiques publiques.

Des réformes structurelles sont nécessaires, mais n'auront souvent d'effet qu'à moyen ou long terme et ne suffiront pas à résoudre le problème urgent posé par la dérive de la dette. Elles devront donc être complétées par des mesures ayant un impact rapide, massif et automatique sur les comptes publics. La mise en œuvre du projet de réforme des retraites annoncé le 16 juin améliorerait ainsi significativement la soutenabilité à long terme des finances publiques, mais ne dispense pas de prendre des mesures ayant un impact à plus court terme. Un effet suffisamment fort et rapide suppose d'utiliser tous les leviers disponibles.

L'ajustement doit porter en priorité sur les dépenses publiques, mais une hausse des prélèvements obligatoires, prudente en raison de leur niveau par rapport à celui constaté dans les autres Etats membres de l'Union européenne, est inévitable, notamment pour redresser les comptes sociaux et stopper suffisamment vite l'accroissement de la dette sociale. Les modalités de cette hausse devront permettre de préserver l'emploi et la compétitivité des entreprises, mais aussi de partager équitablement les efforts demandés aux ménages pour redresser les finances publiques.

Le renforcement des règles de pilotage de la dépense annoncé lors de la conférence sur le déficit est nécessaire et les mesures annoncées devront être complétées. Il est aussi indispensable de renforcer les règles relatives à la préservation des recettes. La prochaine loi de programmation des finances publiques devra intégrer ces règles et être plus contraignante.

Toutefois, comme la Cour l'a constamment souligné, c'est de la mise en œuvre de réformes d'une ampleur suffisante que viendra fondamentalement le redressement des finances publiques.

Chapitre VI

Des pistes pour rééquilibrer les comptes publics

Les mesures qui peuvent contribuer au nécessaire rééquilibrage des comptes publics sont nombreuses. Au moment de la publication du présent rapport un certain nombre de décisions ont été annoncées, mais tous les arbitrages ne sont pas rendus et le Parlement ne s'est pas encore prononcé.

Dans ce contexte, comme elle l'avait fait dans son rapport de juin 2009 pour les dépenses d'intervention de l'Etat et des collectivités territoriales, notamment de leurs aides aux entreprises en soulignant le recoupement des dispositifs et leur efficacité incertaine, la Cour traite cette année de manière plus approfondie des dépenses fiscales, des rémunérations des fonctionnaires et des dépenses des collectivités territoriales. Elle rappelle aussi, et complète, les recommandations déjà faites dans ses rapports sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale.

Elle s'efforce de mettre en évidence des pistes qui sont susceptibles de conduire à une réduction rapide du déficit structurel, d'environ 20 Md€ par an, ou avoir des effets de plus long terme et entre lesquelles il revient aux pouvoirs publics de choisir. Les thèmes retenus n'épuisent pas pour autant le champ des dispositions envisageables.

I - L'Etat

A - La liste et le coût des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales sont des dispositions, législatives ou réglementaires, dérogatoires par rapport à une « norme fiscale », c'est-à-dire un ensemble de principes généraux propres à chaque impôt, et dont la mise en œuvre entraîne une perte de recettes publiques, c'est-à-dire une réduction d'impôt pour les bénéficiaires.

Dans son rapport de 2003 sur « la fiscalité dérogatoire », le conseil des impôts distinguait les dispositions qui correspondent à des instruments de politique économique et sont facilement rattachables à des programmes, d'une part, et les dispositions « structurelles » dont les objectifs sont plus généraux, d'autre part.

Les premières comprennent des mesures incitant les contribuables à modifier leur comportement dans un sens conforme aux objectifs de certaines politiques (achat de matériels économes en énergie...) et des mesures permettant de compenser les coûts inhérents à certaines situations (demi-part supplémentaire de quotient familial pour les personnes invalides...). Les secondes visent, par exemple, à éviter des doubles impositions (abattement sur les dividendes...) ou à simplifier le calcul des impôts (déductions forfaitaires de charges...).

Les dépenses fiscales se distinguent des mesures de baisse générale des impôts (baisse du taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés, des taux marginaux de l'impôt sur le revenu...).

Le nombre de dispositifs recensés en annexe des projets de lois de finances est resté autour de 400 entre 2000 et 2004 puis a crû jusqu'à plus de 500 en 2010.

1 - Un coût élevé et fortement croissant

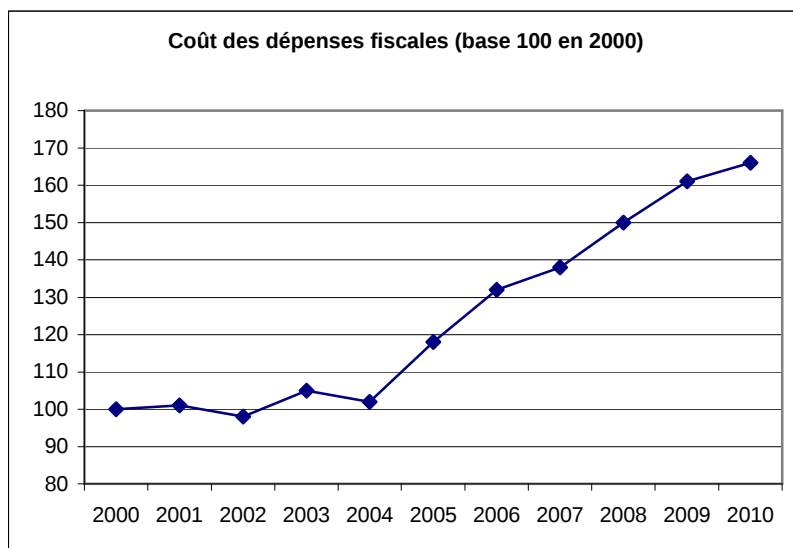
Leur coût total est passé de 56 Md€ en 2000 à 73 Md€ en 2010, hors mesures de relance (75 Md€ en les incluant). Toutefois, de nombreux dispositifs, qui existent toujours et dont le coût atteignait 80 Md€ en 2008⁹⁴, ont été retirés de cette liste depuis 2005 par le ministère chargé du budget⁹⁵.

Si on neutralise l'impact de ces déclassements pour raisonner à champ constant (celui du PLF 2010), il apparaît que le coût des dépenses fiscales a augmenté en moyenne de 5,2 % par an entre 2000 et 2010. Il est resté assez stable de 2000 à 2004 puis s'est accéléré en 2005. Sa croissance, qui a été de 8,5 % en moyenne annuelle de 2004 à 2010, tient pour partie à la création de nouvelles dépenses fiscales et pour partie à l'augmentation du coût des plus anciennes. Les dépenses fiscales représentaient 18 % des recettes fiscales nettes de l'Etat en 2000, 17 % en 2004, 25 % en 2008 et 29 % en 2010. Cette hausse de leur coût a fortement contribué à la dégradation du déficit budgétaire.

Son accélération au milieu de la décennie coïncide avec le durcissement de la norme de croissance des dépenses de l'Etat qui a été créée en 2001. L'objectif « zéro volume » a en effet été appliqué pour la première fois au projet de loi de finances pour 2004. La multiplication des dépenses fiscales a permis de contourner cette norme et d'en limiter la portée. Elles sont en effet souvent substituables aux dépenses budgétaires, d'où l'appellation de « dépenses fiscales ».

94) Ce coût a augmenté de plus de 10 % par an depuis 2000.

95) Elles ne sont plus alors considérées comme des dispositions dérogatoires à la norme fiscale mais comme des modalités de calcul de l'impôt.



Source : calcul Cour des comptes ; données direction de la législation fiscale.

Leur impact sur la soutenabilité des finances publiques est pourtant plus négatif que celui des dépenses budgétaires : elles sont moins souvent réexaminées par le Parlement ; leur coût est plus difficile à mesurer et à prévoir (cf. plus loin) ; leur montant n'est jamais limitatif et augmente chaque année si le dispositif a un succès croissant.

Elles rendent aussi la fiscalité plus complexe et accroissent la difficulté du contrôle fiscal. De fait, la Cour a noté que ces dispositifs sont souvent insuffisamment contrôlés⁹⁶.

Enfin, beaucoup d'entre elles, notamment celles qui grèvent l'impôt sur le revenu, profitent surtout à des ménages à hauts revenus et limitent fortement la redistribution opérée par cet impôt.

2 - Une définition inexistante et une liste peu cohérente

Les dispositifs qui ont été retirés depuis 2005 de la liste des dépenses fiscales annexée au PLF ne doivent pas tous être considérés comme des dépenses fiscales, mais l'enjeu de la liste et de la définition des dépenses fiscales est considérable. Il est en effet nécessaire d'encadrer le coût des dépenses fiscales, mais cet encadrement n'a de réelle portée que si leur définition est claire et leur liste complète. Or, elles sont définies dans

96) Rapport public annuel de 2010 ; chapitre sur le contrôle fiscal.

le PLF comme des mesures dérogatoires par rapport à une norme fiscale qui elle-même n'est pas vraiment définie.

La Cour a demandé à l'administration fiscale de lui expliquer pourquoi certains dispositifs figurent ou non sur la liste annexée au PLF de 2010, par exemple pourquoi : l'application d'un taux réduit de TVA est une dépense fiscale dans certains cas (hôtels, presse, entretien du logement...) et pas dans d'autres (livres, transport de voyageurs, spectacles...); des demi-parts de quotient familial sont des dépenses fiscales et pas les autres; des exonérations et abattements sur les plus-values des particuliers en sont et pas les autres; le bouclier fiscal et le régime de l'assurance-vie au regard des droits de succession n'en sont pas; l'exonération de taxation des carburants pour l'aviation, le régime d'intégration fiscale, l'exonération des plus-values à long terme sur titres de participation ont été retirés de la liste, etc.

Les explications fournies ne sont pas apparues très cohérentes et reposent souvent sur deux critères : l'ancienneté (une vieille dépense fiscale n'en est plus une) et la généralité (une mesure bénéficiant à un pourcentage élevé de contribuable constitue la norme).

Le PLF pour 2009 précise pourtant que le critère d'ancienneté a été abandonné, ce qui avait été demandé par la commission des finances de l'Assemblée nationale car il n'a aucun fondement. En outre, ce critère n'est pas appliqué de manière cohérente car des mesures inscrites sur la liste sont plus anciennes que des mesures qui n'y figurent pas.

Certaines mesures figurant sur la liste concernent un pourcentage plus élevé de contribuables que des mesures qui n'y figurent pas et le critère de généralité n'est donc pas appliqué avec cohérence. Il faudrait au moins définir un pourcentage minimal de bénéficiaires pour qu'une mesure soit considérée comme générale, ce qui n'a pas été fait. Ce serait d'ailleurs difficile en pratique car le nombre de bénéficiaires n'est connu que pour environ la moitié des dépenses fiscales.

L'administration fiscale a aussi répondu à la Cour qu'elle interprète la volonté du Parlement, mais sans faire référence à des documents d'origine parlementaire, pour justifier le classement, ou non, d'une mesure sur la liste.

Il est certes difficile de définir une norme fiscale. Les travaux de l'OCDE et du ministère de l'économie montrent que beaucoup de pays ont une définition aussi vague et une liste aussi peu satisfaisante. Certains pays (Suède, Belgique, Etats-Unis, Canada...) ont toutefois une définition plus précise et une liste plus cohérente.

Or, la portée de l'encadrement nécessaire des dépenses fiscales pourrait être remise en cause si leur liste, actuellement établie par l'administration fiscale sous l'autorité du ministre, ne présentait pas toutes les garanties de pertinence.

A condition de trancher quelques questions délicates sur les objectifs et principes de la fiscalité, une définition plus rigoureuse des dépenses fiscales est possible. Elle pourrait s'appuyer sur des analyses plus économiques et se fonder sur les bonnes pratiques étrangères et les travaux de la Cour et du Conseil des prélèvements obligatoires. La Cour recommande donc aux ministères financiers d'engager rapidement ce chantier et de revoir ensuite la liste des dépenses fiscales.

3 - Un chiffrage de leur coût difficile mais perfectible

Le chiffrage du coût des dépenses fiscales est souvent difficile, car les données recueillies à travers les déclarations des contribuables sont insuffisantes et ne peuvent pas être enrichies sans alourdir les formulaires. En particulier, les revenus exonérés ne sont généralement pas déclarés. Les statistiques non fiscales peuvent être utilisées mais ne sont pas conçues à cette fin et s'avèrent souvent inadaptées.

Pour 47 % des dépenses fiscales, en nombre, le coût indiqué pour l'année précédente dans le PLF est donc seulement un ordre de grandeur. Pour l'année en cours, il est largement de nature prévisionnelle et calculé, comme celui de l'année suivante, avec des méthodes nécessairement frustes. Le coût des mesures nouvelles est encore plus difficile à estimer, notamment parce qu'on ne connaît généralement pas l'ampleur des changements de comportement qu'elles induisent. Comme dans les autres pays, leur chiffrage est effectué en supposant par convention que les comportements sont inchangés.

L'estimation du coût des dépenses fiscales souffre aussi de l'imprécision de la norme de référence. Par exemple, le coût de l'application d'un taux de TVA de 2,1 % est estimé en considérant que la norme est le taux de 5,5 % alors que ce pourrait être 19,6 %.

Les erreurs d'estimation sont parfois importantes : estimé dans le PLF pour 2009 à 4,3 Md€ en 2008, le coût de la détaxation des plus-values à long terme sur cession de titres de participation a finalement été de 12,5 Md€ (cette mesure a été retirée de la liste des dépenses fiscales dans le PLF pour 2009). Ces chiffrages pourraient être améliorés en exploitant mieux les déclarations fiscales et les statistiques non fiscales, en rapprochant les fichiers fiscaux ou en utilisant des échantillons de déclarations dont on aurait corrigé les biais. Les services fiscaux devraient aussi associer plus étroitement les autres administrations qui

disposent d'informations ou de compétences particulières pour estimer le coût de certaines dépenses fiscales.

4 - La nécessaire réduction des dépenses fiscales

En application de la loi de programmation des finances publiques, les créations et extensions de dépenses fiscales doivent être compensées, au titre de chacune des années de la période de programmation, par des suppressions ou diminutions pour un montant équivalent.

Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour a souligné que cette règle n'a pas été respectée en 2009. Elle doit désormais l'être, ce qui suppose que la définition des dépenses fiscales soit clarifiée.

Elle doit aussi être renforcée pour imposer une réduction du coût total des dépenses fiscales. La réduction annoncée de 6 Md€ à l'horizon de 2013 y contribuera, mais la hausse du coût des dépenses fiscales depuis 2004 est d'environ 5 Md€ par an, en partie du fait de la hausse du coût de certaines mesures, à législation inchangée. Il faut compenser cette dérive et viser en 2012, et si possible pour une part significative dès 2011, un coût total inférieur à 67 Md€ (soit 6 Md€ de moins que le montant prévu pour 2010, hors mesures de relance). Dans ce but, les mesures de réduction des dépenses fiscales doivent avoir un rendement nettement supérieur à 6 Md€⁹⁷.

Un objectif de réduction de 10 Md€ pourrait même être visé en ajoutant l'effet de l'article 11 de la loi de programmation qui prévoit que les dépenses fiscales créées à partir du début de 2009 ont une durée limitée à quatre ans. En effet, la loi du 22 juillet 2009 qui a baissé le taux de TVA sur la restauration, si elle n'a pas prévu que cette baisse soit limitée dans le temps, n'a pas prévu non plus de dérogation à la loi de programmation.

La restauration devrait donc être de nouveau soumise au taux normal de TVA en 2013⁹⁸, ce qui procurerait une économie supplémentaire de 3 Md€. Une suppression plus rapide supposerait une nouvelle loi.

Selon l'article 12 de la loi de programmation, le gouvernement présentera au Parlement avant le 30 juin 2011 une évaluation des dépenses fiscales en vigueur au début de 2009. Elle pourrait être terminée avant l'été 2010 pour certaines mesures et devra déboucher sur la

97) Sur le périmètre des dépenses fiscales recensées dans le PLF 2010 ou dans le champ des mesures retirées de cette liste, l'essentiel étant de gagner au moins 6 Md€.

98) Ce qui est précisé dans l'annexe du PLF 2010 relatif aux dépenses fiscales.

suppression, ou une forte diminution, des dispositifs inefficaces ou dont l'efficacité est insuffisante au regard de leur coût. Les aides fiscales accordées aux investissements outre-mer, dont la Cour a montré le coût disproportionné (1,2 Md€ pour les réductions d'impôt sur le revenu), constituent l'un des domaines où des économies doivent être recherchées.

Si cette démarche ne suffit pas, il faudra la compléter par une réduction systématique du coût des réductions et crédits d'impôts qui grèvent l'impôt sur le revenu. Deux méthodes peuvent être envisagées.

La première consiste à modifier le plafond global des avantages fiscaux qui a été instauré en 2009. Il est fixé à 20 000 € majorés de 8 % du revenu imposable. Son rendement est très faible (environ 40 M€ pour moins de 2 000 ménages concernés), mais peut être fortement accru en baissant ce plafond ou ce taux de majoration, ou encore en étendant la liste des avantages concernés⁹⁹.

La seconde consiste à diminuer d'un même pourcentage les plafonds appliqués à tous les crédits et réductions d'impôts (ou encore le taux de ces crédits et réductions d'impôt). C'est le « coup de rabot ».

De nombreuses raisons seraient sans doute invoquées pour que certains dispositifs soient épargnés par cette mesure. Pour que les dispositions législatives à mettre en place soient intelligibles¹⁰⁰ et aient un rendement suffisant, il faut cependant que cette réduction des plafonds (ou des taux) soit systématique et uniforme.

Il serait plus facile, pour des raisons liées à la lisibilité des textes fiscaux, de l'appliquer seulement aux réductions et crédits d'impôt sur le revenu. Leur coût est d'environ 15 Md€ et le rendement d'une réduction uniforme de leurs plafonds peut donc aller, selon le taux de cette réduction, de zéro à 15 Md€. Le gain serait supérieur si cette mesure concernait aussi les abattements, déductions et exonérations plafonnées, mais au prix d'une plus grande complexité.

Le coût de rabot ou la baisse du taux du plafond global concernerait plutôt les ménages qui atteignent les plafonds et disposent de hauts revenus. Ils contribueraient donc à un partage équitable des efforts de redressement des comptes publics.

99) Ne sont pas concernées les dépenses fiscales considérées comme la contrepartie d'une situation subie ou d'une dépense d'intérêt général, dont la liste est longue.

100) Une première tentative de plafonnement global avait été censurée par le conseil constitutionnel en 2005 pour excès de complexité.

B - Les dépenses de personnel

La Cour a présenté en 2009 un rapport sur les effectifs de l'Etat qui montre l'importance des gains de productivité réalisables. Elle note que la règle du non remplacement d'un départ en retraite sur deux a été étendue aux opérateurs, mais aussi qu'elle pourrait y être moins efficiente du fait de leur pyramide des âges et de la possibilité qu'ils ont de rémunérer des agents sur leurs ressources propres. Elle examine ici les rémunérations d'activité et les pensions des fonctionnaires de l'Etat.

1 - Les rémunérations d'activité

Les dépenses de rémunération d'activité des fonctionnaires de l'Etat se sont élevées à 73 Md€, auxquels se sont ajoutés 46 Md€ de cotisations sociales employeur, en 2009. Elles comprennent un traitement de base (56 Md€), des compléments communs à tous les ministères et des éléments spécifiques à chaque ministère ou corps de fonctionnaires.

a) Les évolutions depuis 10 ans¹⁰¹

Le traitement de base de chaque fonctionnaire est calculé en multipliant un indice représentatif de son classement hiérarchique par un montant en euro, le « point » de la fonction publique, identique pour tous. De 1999 à 2009, la valeur de ce point a augmenté en moyenne de 0,85 % par an, pour une inflation annuelle de 1,7 %. Sa revalorisation a un impact sur le traitement de base mais aussi sur une grande partie des compléments salariaux.

Chaque année, des fonctionnaires passent à des indices supérieurs des grilles, du fait de leur ancienneté ou de promotions. Ce « glissement vieillesse technicité » (GVT) « positif » représente une augmentation de 1,9 % par an des rémunérations sur les dix dernières années.

Des avantages spécifiques à des corps, des ministères ou des catégories particulières de fonctionnaires (comme ceux qui ont les salaires les plus bas), notamment des primes, sont accordés chaque année, ce qui a contribué à la hausse des rémunérations pour 0,8 % par an.

La rémunération des fonctionnaires présents deux années de suite (« rémunération des présents-présents ») augmente, en moyenne, comme la somme des trois termes précédents. Sa croissance a été en moyenne de 3,6 % par an de 1999 à 2009, ce qui représente un gain annuel de pouvoir d'achat de 1,9 %.

101) Sources : INSEE et direction du budget pour 1999 à 2007 ; INSEE, DGAFF et calculs Cour des comptes pour 2008 et 2009.

Le salaire moyen brut par tête a moins augmenté (2,2 % par an de 1999 à 2009). Sa progression résulte en effet des augmentations du point, des mesures catégorielles et du GVT, mais aussi de l'impact des entrées et sorties de fonctionnaires (négatif d'où l'appellation de « GVT négatif »)¹⁰².

Ces tendances ne sont pas soutenables dans une perspective de forte réduction des déficits publics et donc de maîtrise de la masse salariale.

b) Les instruments de maîtrise des dépenses dans la durée

A long terme, la maîtrise des dépenses de personnel impose d'améliorer l'adéquation entre les métiers exercés et les grilles salariales.

A moyen-long terme, le GVT positif peut être réduit, mais cela suppose une rénovation des grilles indiciaires d'un grand nombre de corps, qui se heurte à de fortes contraintes et doit se faire dans la durée.

En effet, d'un côté, il faut remonter les indices dans le bas des grilles pour que la rémunération des agents, notamment des nouveaux recrutés, ne passe pas sous le SMIC. D'un autre côté, certains agents atteignent le sommet indiciaire de leur corps relativement tôt dans leur carrière et y restent jusqu'à leur retraite, en ne bénéficiant que des revalorisations du point ; il peut donc être justifié d'ajouter des indices dans le haut des grilles des corps de catégorie B et C. Le ministère chargé de la fonction publique essaye de réduire le GVT positif sous ces contraintes, mais cette politique ne peut avoir d'effet significatif sur la maîtrise des dépenses que progressivement (le GVT positif est passé de 2,1 % à 1,9 % en cinq ans).

Certaines mesures catégorielles sont utiles pour accompagner la modernisation des administrations : primes de mobilité, primes de fonction et de résultat... D'autres répondent à un besoin social (compléments pour les bas salaires...) ou remédient à de réels problèmes catégoriels (salaires inférieurs à ceux secteur privé...). Inversement, certains avantages catégoriels manifestement disproportionnés pourraient être remis en cause, même si le gain attendu est limité¹⁰³, et la progression du montant global de ces mesures doit être contenue.

102) Le remplacement du départ en retraite d'un agent par le recrutement d'un jeune fait baisser le salaire moyen par tête.

103) Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour a montré que l'augmentation des avantages accordés aux personnels de la navigation aérienne était excessive au regard de ses contreparties, notamment en matière d'organisation du service.

c) Les instruments à effet immédiat

La revalorisation du point de la fonction publique est le paramètre dont l'impact est le plus fort et le plus rapide. Chaque augmentation de 1 % de la valeur du point accroît de 0,8 Md€ la masse salariale de l'Etat, mais aussi de 1,0 Md€ celle des collectivités locales et des hôpitaux. Le traitement de base de leurs agents est en effet aussi indexé sur la valeur du point. Le coût total d'une hausse de 1 % est donc de 1,8 Md€ pour les administrations publiques.

Jusqu'à 2008, les revalorisations du point étaient nécessaires pour maintenir le pouvoir d'achat des agents qui ne bénéficiaient pas d'avancement ou de mesures catégorielles. Depuis les accords de février 2008, une « garantie individuelle du pouvoir d'achat » est versée à tous les agents dont le traitement de base a moins progressé que l'inflation au cours des quatre dernières années (7,2 % des agents en 2008). Le coût de cette mesure a été inférieur à 0,1 Md€.

Les accords de 2008 ont permis de fixer les hausses du point jusqu'à 2010 et une nouvelle négociation doit s'engager sur la politique salariale à l'horizon du budget triennal 2011-2013. Les revalorisations qui seront décidées auront un impact majeur sur l'évolution des dépenses de l'ensemble des administrations publiques.

Dans plusieurs pays européens, le gouvernement a décidé un gel des rémunérations de la fonction publique (Portugal, Luxembourg, Italie) ou une baisse (Espagne, Irlande, Hongrie, Grèce, Roumanie), éventuellement limitée aux hauts fonctionnaires (Italie, Royaume-Uni), pour réduire les déficits. En France, les salaires avaient été gelés en 1982.

Ces exemples invitent à réfléchir à des mesures telles que le gel de la masse des primes, qui n'interdirait pas les redéploiements, ou de la valeur du point de la fonction publique, pour une durée limitée. De telles mesures ne peuvent évidemment être envisagées que dans une approche globale et en coordination avec celles qui pourraient être prises dans le cadre de la réforme des retraites. Les mesures annoncées par le Gouvernement dans le cadre de la réforme des retraites représentent un effort global pour les fonctionnaires de 0,4 Md€ en 2011 et 1,5 Md€ en 2013.

2 - Les pensions de retraite versées par l'Etat

Les dépenses de pensions, dont le montant a été de 41,8 Md€ en 2008, ont connu une augmentation rapide sur la période 1990-2008 : 4,8 % par an en moyenne. Leur poids dans le budget de l'Etat est passé sur la période de 9,3 % à 14,6 %. La dépense annuelle supplémentaire a représenté 2 Md€ par an entre 2005 et 2008 (0,6 % des dépenses entrant dans le champ de la norme « zéro volume »).

Cette progression rapide et régulière des pensions de l'Etat depuis le début des années 1990 tranche avec celle des dépenses de retraite du régime général, qui avait été très modérée jusqu'au début des années 2000 avant de s'accélérer fortement à partir de 2004.

La croissance des dépenses de pensions de l'Etat aura été la plus forte sur la période 2004-2008. Elle serait encore soutenue à court terme, puis s'infléchirait progressivement dans les prochaines années selon les projections du COR : elle ralentirait d'un point entre 2008 et 2015 (2,1 % par an en euros constants contre 3,1 % entre 2003 et 2008), puis à nouveau d'un point entre 2015 et 2020. Cette inflexion serait due pour l'essentiel à une moindre progression du nombre de pensionnés.

La réforme de 2003 a aligné le régime des fonctionnaires sur le régime général sur plusieurs points¹⁰⁴. Elle a contribué à l'augmentation de l'âge moyen de fin d'activité qui a été d'un an, pour les personnels civils, depuis 2004. Cependant, des différences substantielles demeurent par rapport aux règles applicables au secteur privé, parmi lesquelles :

- un taux de cotisations salariales inférieur : 7,85 % contre 10,55 % pour un salarié non cadre (régime général + ARRCO) ;
- un calcul de la pension sur les six derniers mois du traitement brut indiciaire précédant le départ pour les fonctionnaires contre les 25 meilleures années dans le régime général ;
- la possibilité pour les fonctionnaires parents de trois enfants de partir en retraite anticipée après 15 ans de services effectifs et divers autres avantages pour enfant.

Certaines dispositions sont en revanche plus défavorables aux agents publics, comme les modalités de validation des trimestres pour les personnes travaillant à temps partiel.

104) Durée de service nécessaire pour obtenir la pension à taux plein, indexation de la pension sur les prix, instauration de taux de décote et de surcote convergeant progressivement avec celles du régime général ...

Ces éléments, globalement en faveur des agents publics, aboutissent à un taux de remplacement de 75 % pour une carrière complète, mais sont compensés par une base de calcul des pensions plus défavorable que dans le secteur privé, puisque seul le traitement indiciaire (hors primes) sert d'assiette au calcul des pensions et pas la totalité des revenus d'activité. Par ailleurs, le régime complémentaire (additionnel) reste de portée limitée.

Le ralentissement de la croissance des pensions dans les prochaines années peut être recherché, comme pour les autres régimes, dans la poursuite du retardement de l'âge de départ en retraite (nouvel allongement de la durée de cotisation pour la retraite pleine, relèvement de l'âge légal). Il peut aussi passer par une poursuite du rapprochement des règles du régime avec celles du régime général sur le taux de cotisation salariale, le mode de calcul de la pension, et la définition des avantages familiaux (avec notamment le réexamen de la possibilité de retraite après 15 ans de service pour les parents de trois enfants).

Les mesures pouvant avoir un effet immédiat sont la désindexation temporaire des pensions, totale ou partielle, par rapport à la hausse des prix et l'augmentation du taux des cotisations salariales. Une sous-indexation d'un point par rapport à l'inflation représente une économie annuelle de 400 M€. Un relèvement d'un point de la cotisation salariale apporte une recette d'environ 600 M€.

Les mesures annoncées par le Gouvernement le 16 juin portent sur la majoration de pension pour les parents d'enfants, ce que la Cour a déjà proposé, le minimum garanti et les cotisations salariales.

II - Les administrations publiques locales

La loi de programmation des finances publiques de février 2009 prévoyait un besoin de financement des APUL de 700 M€ en 2012. Le programme de stabilité déposé en janvier 2010 auprès de l'Union européenne a décalé cet objectif, en estimant ce besoin à environ 2 Md€ en 2013. Par rapport à un déficit de 5,6 Md€ en 2009, obtenu grâce au versement non reconductible du FCTVA, cet objectif paraît à tout le moins volontariste.

La situation générale des finances publiques et les engagements européens de la France rendent cependant nécessaire un retour vers l'équilibre des administrations publiques locales, en comptabilité nationale. Après une période prolongée de hausses de leurs impositions, elles devraient réduire leur besoin de financement par une maîtrise des dépenses, notamment de personnel et d'interventions, des marges étant manifestement disponibles aux niveaux communal et intercommunal qui n'ont pas subi l'impact budgétaire de la décentralisation.

1 - Maîtriser les dépenses de personnel

La progression des dépenses de personnel, hors transfert, a connu un ralentissement en 2008, confirmé en 2009. Elle reste néanmoins forte. La très grande disparité des taux d'administration locale (rapport entre le nombre de fonctionnaires locaux et la population) d'un territoire à l'autre montre l'importance des marges de manœuvre en ce domaine. Trop rares sont les collectivités locales à avoir engagé une réflexion, puis des actions visant à réduire leurs effectifs en profitant des nombreux départs à la retraite de leurs agents.

La progression de leurs dépenses de personnel est toutefois en partie liée à des décisions prises par l'Etat et examinées ci-dessus, notamment sur la valeur du point.

2 - Réguler au plan national les dépenses sociales des départements

La tension entre charges sociales décentralisées et recettes des départements s'est amplifiée en 2009 et tendra encore à s'accroître en 2010, tant en raison de la crise économique que des modalités de compensation de ces charges par l'Etat.

La hausse de la pression fiscale n'est pas une solution durable pour restreindre l'ampleur de cet effet de ciseau, car les montants en cause ne sont pas en rapport. Au rythme actuel de progression des dépenses sociales, il est impossible que l'augmentation de la fiscalité directe des départements couvre la hausse de ces dépenses.

Cette impossibilité a été aggravée par la suppression, au 1^{er} janvier 2010, de la taxe professionnelle qui aura pour conséquence une diminution significative de la valeur du point de fiscalité « autonome »¹⁰⁵. La valeur du point fiscal pourrait baisser d'un tiers en Seine-Saint-Denis, de 38 % dans l'Essonne, de 44 % en Pas-de-Calais.

Un double mouvement s'amorce : une plus grande rigidité des sections de fonctionnement des départements sous le poids des prestations sociales et une perte de levier autonome pour financer, au moins partiellement, ces dépenses croissantes et non maîtrisables, à législation et mode de gestion constants. A terme le financement des aides sociales décentralisées n'apparaît pas viable.

105) Rendement d'une hausse d'un point des taux des impôts directs locaux.

Ces prestations sociales ne peuvent être régulées par les seules collectivités locales qui sont chargées de leur gestion. Il revient à l'Etat de revoir les conditions de financement de ces prestations, qu'il a transférées aux départements sans leur donner les moyens d'en maîtriser l'évolution, ou de modifier les dispositifs sociaux eux-mêmes.

3 - Rationaliser l'exercice des compétences

La rationalisation de la gestion du « bloc communal », dont le rythme des dépenses est toujours soutenu, reste un enjeu de la maîtrise des dépenses locales, dans la mesure où les collectivités territoriales et établissements publics locaux membres de cet ensemble (les communes et leurs groupements), en portent environ la moitié. Une action plus vigoureuse de mutualisations entre communes et intercommunalités doit impérativement être menée¹⁰⁶.

Malgré la diversité des situations locales, se dégage en 2009 l'amorce d'une tendance au recentrage des régions et, surtout, des départements sur leurs compétences obligatoires. Ce recentrage doit être poursuivi car il contribue à clarifier les rôles respectifs des collectivités locales et à limiter les financements croisés aux effets souvent pervers sur le niveau de la dépense locale.

III - Le régime général de sécurité sociale

Comme la Cour l'a souligné à plusieurs reprises, le rétablissement de l'équilibre des comptes du régime général est une priorité absolue. L'horizon visé ne doit pas être trop éloigné car, même s'ils commencent à se réduire, les déficits qui s'accumuleront avant leur extinction augmentent la dette sociale et engendrent des frais financiers croissants. Le rééquilibrage des comptes sociaux a parfois pris plusieurs années dans le passé, mais la gravité de la situation devrait conduire à se donner 2013 comme horizon de retour à l'équilibre.

Le déficit prévu à cet horizon, à politique inchangée, étant de l'ordre de 1,3 % du PIB, il s'agit donc de faire un effort structurel d'environ 0,4 point de PIB par an, soit presque 10 Md€ par an et presque la moitié de l'effort requis pour l'ensemble des administrations publiques.

106) Cf. rapport public annuel de la Cour publié en janvier 2009 : *Bilan de l'intercommunalité en France*.

Le retour à l'équilibre doit d'abord être recherché dans une action sur les dépenses. Dans les rapports successifs d'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour a déjà fait de nombreuses propositions de réformes génératrices d'économies qui trouvent ici un terrain d'application.

Toutefois, si pour des raisons d'efficacité macro-économique, l'action sur les dépenses doit être privilégiée par rapport à celle sur les recettes, tout l'effort ne peut pas porter sur les premières. En effet, même dans l'hypothèse très favorable d'une progression de 5,0 % l'an de la masse salariale à partir de 2011, le retour à l'équilibre du régime général en 2013 supposerait que les dépenses n'augmentent pas de plus de 2,8 % au total sur les trois années 2011 à 2013, soit de moins de 1 % par an alors que la tendance passée est voisine de 4 %. Compte tenu d'une hypothèse d'inflation de 1,75 % l'an, cette évolution équivaldrait à une baisse des dépenses en euros constants de 2,5 % en 2013 par rapport à 2010.

L'inflexion des dépenses devra donc être combinée avec une augmentation des recettes. A titre d'illustration, l'hypothèse sera faite, dans les développements suivants, d'une action sur les dépenses deux fois plus importante que sur les recettes.

Les mesures présentées ci-dessous devraient être articulées avec celles qui seront mises en œuvre dans le cadre du projet de réforme des retraites annoncé le 16 juin, l'objectif restant l'équilibre du régime général en 2013.

A - Un éventail d'économies possibles

Les mesures engagées ces dernières années apparaissent à cet égard insuffisantes. Si elles ont permis des économies, qui restent à quantifier précisément, les dépenses de prestations sociales sont restées dynamiques avec une croissance respectivement de 3,5 % en 2008 et de 3,8 % en 2009 pour les prestations maladie, de 5,5 % et 4,9 % pour les prestations retraite et de 5,2 % et 1,3 % pour les prestations famille. Certes, ces évolutions ont contribué à soutenir la consommation des ménages et ont servi d'amortisseur de la récession. Elles ne peuvent cependant pas se poursuivre.

Le programme de stabilité 2010-2013, qui intègre les mesures les plus récentes, table sur une progression plus faible pour l'ONDAM, de « moins de 3 % » (2,9 % en réalité). Les prestations de retraite, à défaut de réforme, conserveraient leur rythme antérieur et les prestations familiales progresseraient encore de 2,6 % en moyenne annuelle. Ces évolutions sont trop fortes pour permettre un retour à l'équilibre en 2013 et des réformes sont nécessaires.

1 - Des mesures à effet rapide

En ce domaine aussi, les réformes structurelles portent leurs effets à long, voire à très long, terme et ne produisent pas d'économies immédiates alors qu'elles ont souvent un coût à court terme dû aux contreparties accordées pour les faire accepter. D'autres mesures, à effet rapide, sont nécessaires.

Elles affectent inévitablement les assurés, les bénéficiaires d'allocations et les revenus des professionnels de santé. Pour tenter de circonscrire l'ampleur de cet effort, la Cour a examiné l'hypothèse mécanique d'une absence de revalorisation des prestations légales et d'une évolution de l'ONDAM inférieure de 1 point à l'objectif du programme de stabilité (soit 2 % au lieu de 3 % l'an) pendant trois ans. Cela se traduirait par une augmentation des dépenses de retraite de 3,2 % l'an en moyenne sur 2011-2013 au lieu de 4,8 % l'an et des prestations familiales de 0,8 % au lieu de 2,2 % l'an. A l'horizon 2013, ces mesures réduiraient le déficit de 12,2 Md€, soit un peu plus du tiers du déficit attendu. En tenant compte de l'impact sur les frais financiers, le déficit resterait de l'ordre de 16 à 17 Md€¹⁰⁷.

Tableau 18 : économies apportées par une progression de l'ONDAM inférieure de 1 point et une non revalorisation des prestations légales de retraite et de famille

Md€	2011	2012	2013
Déficit avant économies	29,9	29,2	28,9
Maladie	- 1,7	- 3,3	- 5,2
Retraite	- 1,3	- 3,1	- 5,0
Famille	- 0,6	- 1,0	- 1,7
Frais financiers	0	- 0,2	- 0,3
Total	- 3,6	- 7,6	- 12,2
<i>Déficit après économies</i>	<i>- 26,3</i>	<i>- 21,6</i>	<i>- 16,7</i>

Source : CCSS octobre 2009 et DSS

107) Calculs effectués pour la Cour par la direction de la sécurité sociale.

Le retour à l'équilibre peut être obtenu en combinant des non revalorisations de prestations et d'autres économies à impact immédiat qui doivent aussi répondre à des objectifs d'efficacité et d'équité. Certaines s'inscrivent dans le cadre de réformes structurelles durables, d'autres peuvent n'être adoptées que pour une ou deux années.

Plus qu'une mesure unique, comme la non revalorisation des prestations, qui poserait des problèmes de justice sociale et ne pourrait être longtemps reconduite, il faudrait envisager un ensemble de mesures permettant de mieux répartir l'effort nécessaire entre tous. On peut en donner quelques exemples tirés des précédents rapports de la Cour¹⁰⁸.

En matière d'assurance maladie, l'effort pourrait d'abord porter sur le prix des médicaments, comme en Allemagne où une économie de 2 Md€ par an vient d'être décidée. Les prix des médicaments vendus en officine pourraient être baissés et la prescription des médicaments en utilisant le nom de la molécule, au lieu du nom commercial, pourrait être rendue obligatoire pour favoriser la vente de génériques, comme c'est déjà le cas dans les appels d'offres des hôpitaux. Des marges d'économies existent aussi sur les dépenses de radiologie et de biologie ainsi que sur les transports sanitaires. Une accélération de la mise au point des référentiels de bon usage par la Haute autorité de santé et leur contrôle sont nécessaires pour réduire le volume des prescriptions¹⁰⁹.

L'effort pourrait aussi combiner une plus forte sélectivité des admissions au régime des affections de longue durée, une hausse des tickets modérateurs, un déremboursement de certains médicaments et la non revalorisation de la consultation au-delà de ce qui a été décidé. Les montants laissés à la charge des assurés sociaux devront toutefois rester compatibles avec leurs ressources, pour ne pas remettre en cause l'accès aux soins des plus démunis, ce qui suppose de mieux connaître ces montants et de mettre en place des dispositifs adéquats pour les limiter.

Dans le domaine des prestations familiales, les plafonds de ressources pour la prestation d'accueil du jeune enfant pourraient être abaissés, dès lors que l'on constate une absence de corrélation entre les taux d'effort, les revenus et le coût pour la société des modes de garde¹¹⁰.

Concernant les retraites, la Cour a recommandé la forfaitisation et/ou l'imposition (à l'IR et à la CSG/CRDS) des majorations de pensions pour 3 enfants et plus, qui sont perçues par 40 % des retraités, sont

108) Une désindexation des prestations devrait aussi être accompagnée d'une désindexation des barèmes des impôts sur le revenu et la fortune (cf. chapitre V).

109) Rapports sur les lois de financement de la sécurité sociale de 2007, 2008 et 2009.

110) Rapport de 2007 (les avantages fiscaux aux familles).

servies à la fois par les régimes de base et complémentaires et vont au-delà de 10 % dans les régimes spéciaux quand il y a plus de 3 enfants¹¹¹.

2 - Des réformes structurelles à plus long terme

Parallèlement, des réformes structurelles devraient être engagées, d'autres réorientées ou, pour certaines, poursuivies avec une plus grande détermination, qu'il s'agisse des retraites ou du système de soins. L'existence de nouveaux besoins (progrès médical, conséquences du vieillissement de la population, dépendance...) qui devront être financés dans les années à venir rend ces réformes encore plus nécessaires et impose de réduire les facteurs d'inefficience et d'inefficacité qui grèvent les coûts de notre système de protection sociale.

Pour les retraites, la Cour a ainsi proposé une mise à plat des avantages familiaux¹¹² : réduire à 2 trimestres une majoration liée à l'accouchement ou à l'adoption et lier le bénéfice de l'assurance vieillesse des parents au foyer à l'interruption ou à la réduction d'activité pour éducation d'enfants, le cumul de ces prestations étant exclu. En effet, les réformes adoptées en LFSS 2010 sur les majorations de durée d'assurance pour enfant ne permettront aucune économie et font courir le risque de devoir les accorder aux hommes. Enfin, la Cour a proposé une réforme des avantages non contributifs, et notamment de mieux cibler le minimum de pension afin de rendre les régimes plus contributifs.

Pour le système de soins, la Cour a relevé les défauts d'organisation de la médecine de ville, l'inadaptation du parcours de soins à une médecine atomisée. Elle a souligné aussi que la réforme de 2004 a trop fortement accru le champ d'intervention des conventions négociées entre l'assurance maladie et les syndicats de praticiens. Tout ce qui concerne directement (nomenclature d'actes, tarifs) ou indirectement (prise en charge des cotisations) les revenus des médecins et l'organisation des soins sur le territoire (incitations à l'installation en zone de faible densité et permanence des soins) est désormais l'objet de négociation à forte incidence financière : il en résulte que tout effort demandé, même s'il n'est que l'application d'obligations déontologiques, a pour contrepartie un complément de rémunération¹¹³. L'organisation des soins infirmiers, notamment la répartition des soins techniques et de nursing entre les divers intervenants, mérite aussi d'être réexaminée.

111) Rapport de 2007.

112) Rapport de 2009.

113) Rapport de 2007 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Pour l'hôpital, la Cour a mis en évidence une faible détermination dans la conduite des politiques hospitalières, qu'il s'agisse des restructurations ou de la politique d'investissement. Elle a souligné l'importance des gains pouvant être tirés d'une meilleure organisation interne aux établissements, dans les différents services ou pôles. Les efforts déployés par les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) devront donc être amplifiés par les agences régionales de santé (ARS), qu'il s'agisse de l'optimisation de l'offre, de la responsabilisation des gestionnaires, de l'organisation des établissements ou du pilotage des investissements. Les ARS devront être particulièrement attentives à la mise en œuvre des nouveaux outils prévus par la réforme de 2009, notamment les possibilités offertes aux établissements de développer leur coopération¹¹⁴.

B - Les exonérations et niches sociales

A côté de l'effort sur les dépenses, le retour à l'équilibre des comptes sociaux peut difficilement se réaliser sans un apport de nouvelles recettes. Dans l'hypothèse retenue où elles représenteraient le tiers du déficit, le montant de recettes à trouver serait de l'ordre d'une dizaine de milliards d'euros à l'horizon de 2013, soit l'équivalent de 0,9 point de CSG. La Cour estime cependant que ces recettes doivent être recherchées en priorité dans un réexamen systématique des différentes niches sociales¹¹⁵ que sont les exonérations de cotisations et les réductions d'assiette, plutôt que dans une hausse de la CSG. Tout en introduisant plus d'équité dans le système des prélèvements sociaux, la remise en cause d'un certain nombre de niches sociales serait une source non négligeable de recettes.

Le coût des exonérations de cotisations sociales est estimé pour 2010 à 31,5 Md€, dont 3 Md€ restent à la charge de la sécurité sociale. Le coût des exonérations ciblées compensées est de 3,5 Md€ et celui des exonérations générales sur les bas salaires et heures supplémentaires de 25 Md€.

114) Rapports de 2008 et 2009.

115) Les niches sociales sont l'équivalent des dépenses fiscales pour ce qui concerne les prélèvements sociaux.

La Cour a préconisé dans deux rapports remis au Parlement¹¹⁶ une réduction des exonérations générales sur les bas salaires, par exemple en abaissant le seuil de sortie du dispositif¹¹⁷ ou en fixant celui-ci en euros. Toutefois, les évaluations disponibles montrent que ces exonérations ont un effet positif sur l'emploi, surtout sur des postes peu qualifiés, en réduisant le coût du travail au voisinage du SMIC. Une augmentation du SMIC moins forte que dans le passé permettrait de préserver ces emplois, au profit notamment des jeunes chômeurs. La Cour a aussi recommandé un réexamen des dispositifs d'exonérations ciblées à la lumière de l'évaluation de leur efficacité et de leur efficience et constate qu'ils ont été très peu modifiés.

Dans son rapport sur la sécurité sociale de 2007¹¹⁸, la Cour a également examiné différentes mesures qui affectent négativement l'assiette des prélèvements sociaux et sont à l'origine d'une perte de ressources pour le régime général évaluée en 2005 entre 32 et 37 Md€. Les seuls dispositifs d'entreprise (association des salariés au résultat, protection sociale en entreprise, indemnités de départ à la retraite et de licenciement...) représentent à eux seuls entre 15 et 20 Md€ auxquels s'ajoute le coût des avantages fiscaux qui y sont liés la plupart du temps. Si quelques mesures ont déjà été prises, notamment concernant les stock-options, la Cour a souligné qu'elles étaient « positives » mais également « timides ».

Enfin, elle a constaté que les aides à la couverture complémentaire maladie sont coûteuses, en particulier les exonérations sociales et fiscales consenties aux contrats collectifs d'entreprise dont le coût est estimé à quelque 5 Md€ et qui se traduisent par des inégalités de traitement entre entreprises et donc entre salariés.

Au total, ces éléments sur leur coût montrent que le montant récupérable sur les exonérations et les niches sociales pourrait être de l'ordre de 10 Md€ et réalisé rapidement.

116) Communications à la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale sur les exonérations en faveur des emplois peu qualifiés (août 2006) et sur les exonérations de charges sociales en faveur des territoires et des secteurs d'activité (octobre 2007). Voir également RALFSS septembre 2008.

117) Actuellement fixé à 1,6 SMIC.

118) L'assiette des prélèvements sociaux finançant le régime général, RALFSS 2007 (une mise à jour est en cours).

C - La reprise des dettes par la CADES

Les déficits cumulés du régime général et du FSV sur 2009-2010 approcheront les 55 Md€. Faute d'être reprise par la CADES, la dette correspondante reste portée par l'ACOSS. Son montant, qui dépassera bientôt les capacités de financement traditionnelles de l'agence (avances de la CDC, billets de trésorerie), a nécessité la mise en place de nouveaux instruments de financement et l'intervention de l'Agence France Trésor. Un traitement de cette dette plus adapté à sa nature structurelle et à son montant doit être rapidement mis en place pour permettre de décharger le régime général de frais financiers croissants. Celui-ci n'a pas vocation à supporter une dette durable et son recours à des financements externes n'est normalement prévu que pour des durées courtes. La solution prévue par la loi est une reprise de dette par la CADES accompagnée d'un relèvement du taux de la CRDS permettant de ne pas allonger la durée de vie de la caisse. L'augmentation de CRDS nécessaire pour reprendre une dette de 55 Md€ à la fin de l'année serait de 0,47 point, ce qui représenterait un quasi-doublement de cette contribution.

Si cette reprise devait être retardée jusqu'à la fin 2011, les déficits cumulés à reprendre s'établiraient entre 85 et 90 Md€, et la hausse de CRDS nécessaire atteindrait 0,74 point s'il n'était pas décidé de prolonger la durée de vie de la caisse. Le rapprochement de sa date d'extinction, actuellement prévue vers 2021, nécessite des hausses de CRDS de plus en plus importantes pour un même montant de reprise de dette.

Cette difficulté d'amortir la dette sociale nouvellement créée sur une période de plus en plus courte prendra une acuité croissante dans les prochaines années. Elle pourrait être résolue par un allongement limité de la durée de vie de la caisse pour l'amortissement des dettes futures, à condition de fixer pour règle que celles-ci soient remboursées dans un délai de 10 à 15 ans au maximum. Cette entorse au principe fixé en 2005, qui nécessiterait une modification de la loi organique sur les LFSS, pourrait être justifiée par l'importance exceptionnelle des déficits générés par la crise et devrait donc être limitée dans le temps. Elle devrait s'inscrire dans un plan d'ensemble comportant par ailleurs des mesures fortes d'économies.

Enfin, pour éviter l'accumulation de déficits considérables à l'ACOSS dont la mission est seulement de couvrir les besoins de trésorerie du régime général, le plafond d'emprunt¹¹⁹ fixé chaque année par la loi de financement de la sécurité sociale ne devrait pas pouvoir dépasser 30 Md€. Une limite serait fixée par la loi de financement, qui ne pourrait pas être relevée en cours d'année, et à l'approche de laquelle il devrait être impérativement procédé soit à un transfert de dette à la CADES soit à des mesures supplémentaires de réduction du déficit du régime général.

Le Gouvernement a annoncé le 16 juin qu'il envisageait l'apport des actifs du FRR à la CADES pour couvrir le financement des dettes de la branche retraite du régime général et du FSV. La Cour se réserve d'expertiser cette mesure mais souligne dès à présent que le déficit du régime général et du FSV, et donc la dette de l'ACOSS, est pour près de la moitié imputable à la branche maladie. Le problème de la reprise des dettes de l'ACOSS résultant des déficits de l'assurance maladie reste donc entier. L'augmentation nécessaire du taux de la CRDS serait seulement un peu plus faible que les montants indiqués ci-dessus.

CONCLUSION

Le coût des dépenses fiscales a augmenté de 8,5 % par an depuis 2004. Stopper cette progression est une priorité et, dans la phase de redressement des finances publiques, il serait même indispensable de diminuer ce coût de 10 Md€ par rapport à son niveau de 2010, si nécessaire au moyen d'une réduction linéaire (« coup de rabot »). Cette diminution pourrait contribuer au partage équitable des efforts de redressement des comptes publics. Il n'existe cependant pas de réelle définition des dépenses fiscales et la liste figurant en annexe au projet de loi de finances manque de cohérence. Leur encadrement nécessaire impose d'en donner une définition précise et d'en revoir la liste.

119) « Plafond de ressources non permanentes permettant de couvrir les besoins de trésorerie » selon la rédaction de la loi de financement

L'augmentation des dépenses de personnel de l'Etat tient pour beaucoup aux effets des promotions et des avancements à l'ancienneté qui, à moyen terme, pourraient être infléchis. Elle résulte aussi des revalorisations générales dont l'effet s'étend aux fonctions publiques locale et hospitalière. Dans certains pays européens, des mesures fortes ont été décidées pour les limiter. De telles mesures ne peuvent être prises que pour une durée limitée et dans le cadre d'une approche globale incluant les réformes qui pourraient être mises en œuvre dans le cadre de la réforme des retraites.

Malgré les incertitudes résultant de la réforme de leur fiscalité, qui appelle un renforcement de la péréquation, un retour à l'équilibre des comptes des administrations publiques locales, en comptabilité nationale, est souhaitable, sans hausse des taux d'imposition. Cela suppose une maîtrise des dépenses de personnel, une gestion plus économe des communes et de leurs groupements, un recentrage des collectivités territoriales sur leurs compétences obligatoires. Enfin, l'Etat devrait revoir les règles d'attribution et de financement des prestations sociales transférées aux départements car il est le seul à pouvoir en assurer la régulation.

Les comptes du régime général de sécurité sociale devraient être ramenés à l'équilibre en 2013, ce qui suppose de réaliser un effort de presque 30 Md€, en priorité sur les dépenses. Un tel effort est considérable, mais il n'est pas hors de portée. Des mesures structurelles devront être engagées mais n'auront d'effets qu'à long terme. Elles doivent être complétées par des mesures à impact immédiat.

Le retour à l'équilibre des comptes sociaux peut difficilement être obtenu sans un apport de nouvelles recettes. Il doit être recherché en priorité dans un réexamen systématique des différentes niches sociales que sont les exonérations de cotisations et les réductions d'assiette.

Enfin, la dette accumulée par l'ACOSS devra rapidement être transférée à la CADES, ce qui impose, au moins pour rembourser celle qui résulte de la branche maladie, de combiner une hausse du taux de la contribution qui lui est affectée et un allongement de sa durée de vie, à condition de fixer pour règle que la dette soit remboursée dans un délai de 10 à 15 ans au maximum.

Conclusion générale

L'endettement public met la zone euro sous de fortes tensions et les gouvernements européens se sont engagés à réduire les déficits. Le rééquilibrage des comptes publics est aussi un impératif national car la situation des finances publiques de la France est de plus en plus préoccupante.

Le déficit public s'est élevé à 7,5 % du PIB en 2009, ce qui le situe au-dessus de la moyenne européenne et très loin du déficit allemand (3,3 % du PIB). Il était déjà au-dessus de cette moyenne en 2008 et il a augmenté presque autant qu'elle en 2009, malgré une récession moins forte et un plan de relance de moindre ampleur. L'écart avec l'Allemagne s'est accru.

Le déficit structurel était déjà de 3,7 % du PIB avant la crise. A cet héritage du passé se sont ajoutés, en 2008 et 2009 les effets d'une forte croissance des dépenses et de mesures pérennes de baisse des prélèvements. En considérant que le coût du plan de relance est de nature conjoncturelle, le déficit structurel était d'environ 5 % du PIB en 2009.

Le déficit public augmentera encore en 2010, malgré l'arrêt progressif des mesures de relance et la reprise de la croissance. Le déficit budgétaire de l'Etat et celui du régime général de sécurité sociale atteindront des niveaux records, incompatible pour ce dernier avec les principes d'un régime par répartition. Le déficit structurel serait aussi plus élevé qu'en 2009.

Dans le cadre de la conférence sur les déficits, le Gouvernement a annoncé une réduction des dépenses d'intervention de l'Etat et des dépenses fiscales, mais ces mesures restent à préciser et à compléter.

La France a de nombreux atouts, mais elle a aussi de lourds handicaps, notamment une crédibilité depuis longtemps insuffisante de ses programmes de redressement des comptes publics. La mise en place de règles budgétaires plus contraignantes peut l'améliorer, mais il faut surtout rapidement mettre en œuvre des réformes à la hauteur de l'enjeu.

A défaut, le déficit public pourrait être encore proche de 7 % du PIB, et celui du régime général de sécurité sociale de 30 Md€, en 2011.

Le déficit public pourrait être encore de 6 % du PIB en 2013, et non de 3 %. La dette, qui atteignait déjà 78,1 % du PIB, soit 1 500 Md€, fin 2009, pourrait atteindre 93 % du PIB et dépasser 2 000 Md€ fin 2013. Elle resterait sur une trajectoire de croissance auto-entretenu, sous l'effet de « boule de neige » des charges d'intérêt.

Pour atteindre un déficit de 3,0 % du PIB en 2013 et l'équilibre en 2016, en termes structurels, l'effort de redressement devrait être de l'ordre de 20 Md€ chaque année. Il devrait être engagé dès 2011, ce qui suppose d'adopter très rapidement les mesures nécessaires, et durer jusqu'à ce que le déficit structurel disparaisse. Cela correspond à un changement d'échelle des réformes : les économies annuelles attendues par le Gouvernement de la révision générale des politiques publiques sont dix fois plus faibles.

Si les réformes structurelles, comme celles qui sont envisagées en matière de retraite, sont nécessaires, leurs effets seront progressifs. La mise en œuvre de la réforme annoncée le 16 juin améliorerait la soutenabilité à long terme des finances publiques mais aurait un impact relativement limité en 2011 et 2013 au regard des déficits prévisibles. Or, arrêter l'emballement de la dette est urgent : l'accumulation des charges financières aura plus d'impact sur les comptes publics à long terme que le vieillissement de la population. Les réformes structurelles doivent donc être complétées par des mesures ayant un impact fort et rapide sur les comptes publics, dès 2011.

L'effort doit porter en priorité sur les dépenses et des mesures difficiles sont nécessaires pour freiner la masse salariale publique, les prestations sociales et les interventions de l'Etat.

Une hausse des prélèvements obligatoires est néanmoins inévitable, notamment pour redresser rapidement les comptes sociaux et rembourser la dette sociale. Elle devrait rester limitée, compte tenu du niveau déjà atteint par ces prélèvements, et préserver autant que possible l'emploi et la compétitivité des entreprises. Elle doit aussi permettre de répartir équitablement l'effort demandé aux ménages.

La diminution du coût des dépenses fiscales, qui a crû très rapidement depuis 2004, est prioritaire. L'objectif pourrait être de le réduire de 10 Md€. Il n'existe cependant pas de réelle définition des dépenses fiscales et leur recensement n'est pas cohérent. Leur nécessaire encadrement impose d'en préciser la définition et d'en revoir la liste.

Il en va de même pour les niches sociales dont la remise en cause partielle est aussi une priorité. La Cour rappelle dans ce rapport les recommandations qu'elle a déjà formulées sur ce sujet, comme sur les économies envisageables en matière de dépenses de la sécurité sociale. L'objectif pourrait être de ramener les comptes du régime général à l'équilibre en 2013.

La réduction des déficits pourrait avoir un coût macroéconomique temporaire, mais un redressement insuffisamment fort et rapide aurait un coût nettement supérieur. Le rééquilibrage des comptes publics est indispensable pour maintenir la confiance, retrouver une croissance durable et préserver une capacité d'intervention de l'Etat indépendante des réactions de ses créanciers.

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 2008¹²⁰), 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. Ils comprennent la CADES et le fond de réserve des retraites ;

- *les administrations de sécurité sociale (ASSO)* (45 % du total des dépenses des APU) comprennent, d'une part, les régimes d'assurance sociale qui incluent les régimes obligatoires de sécurité sociale, les régimes complémentaires et l'assurance chômage et, d'autre part, les « *organismes dépendant des assurances sociales* » (ODASS) : hôpitaux et 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.)¹²¹.

120) Source : rapport sur les dépenses publiques et leur évolution ; PLF 2010.

121) 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, 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 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 par la Commission européenne en neutralisant l'impact de la conjoncture économique et, depuis 2004, celui des mesures exceptionnelles sur la capacité de financement des APU (cf. ci-dessous). Le solde structurel calculé par le gouvernement français ou l'OCDE (solde corrigé des variations cycliques) ne tient pas compte des mesures exceptionnelles. Les recettes résultant d'une élasticité différente de un ne sont pas neutralisées dans le calcul de ce solde, 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).

- **L'« élasticité » spontanée 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.

- **La « soutenabilité des finances publiques »** désigne, en théorie, une situation où, sur un horizon infini, les recettes futures des APU permettent de couvrir leurs dépenses et de rembourser la dette actuelle. Cette définition, retenue pour construire certains indicateurs de soutenabilité, pose problème car, d'une part, elle oblige à se projeter sur un horizon infini et, d'autre part, la possibilité de rembourser la dette actuelle à cet horizon conduit à en ignorer le niveau. Une définition plus opérationnelle consiste à dire que la situation des finances publiques est soutenable si, en l'absence de toute nouvelle réforme des dépenses ou des prélèvements obligatoires, la dette publique reste sous un certain plafond, en pourcentage du PIB, à un horizon donné. La Commission européenne retient un horizon de 50 ans et un plafond de 60 %.

Annexe III – Le déficit budgétaire et le besoin de financement de l'Etat

Le besoin de financement de l'Etat en 2009 au sens de la comptabilité nationale (117,6 Md€) et au sens du Traité de Maastricht (117,1 Md€) sont différents du déficit budgétaire (138,0 Md€). Cet écart de 20,4 Md€ avec le premier a plusieurs origines.

Les corrections effectuées pour passer de la comptabilité budgétaire en encaissements / décaissements à la comptabilité nationale en droits constatés l'expliquent à hauteur de 6,1 Md€. Elles ont été particulièrement importantes en 2009 du fait du remboursement anticipé de certaines créances fiscales (TVA, IS) dans le cadre du plan de relance.

Certaines opérations budgétaires, des prêts et avances notamment, sont considérées comme des opérations financières sans impact sur le besoin de financement en comptabilité nationale. Elles ont été particulièrement importantes en 2009 en raison des prêts aux entreprises (secteur de l'automobile...) accordés dans le cadre du plan de relance et contribuent pour 12,5 Md€ à cet écart.

A l'inverse, des opérations non budgétaires, comme la perception de dividendes sous forme d'actions, sont prises en compte dans le besoin de financement en comptabilité nationale. Elles contribuent pour 1,9 Md€ à l'écart.

Annexe IV - L'impact du versement anticipé du FCTVA sur l'investissement des collectivités territoriales en 2009

L'un des objectifs du plan de relance de l'économie était de soutenir l'investissement des administrations publiques par des mesures contra-cycliques et non pérennes. Il ciblait notamment l'investissement local, qui a formé en 2009 les deux tiers de la formation brute de capital fixe des administrations publiques¹²². Une enquête menée par la Cour et les chambres régionales des comptes a montré que l'effet d'incitation de ce dispositif était à nuancer.

La LFR du 4 février 2009 relative au plan de relance de l'économie a ouvert au secteur local la possibilité de bénéficier d'un versement anticipé d'un an du FCTVA assis sur les investissements de 2008. Pour obtenir ce versement, les collectivités devaient s'engager par convention à augmenter leurs dépenses réelles d'équipement par rapport à la moyenne de leurs dépenses de 2004 à 2007. Elles pouvaient souscrire, au delà de ce seuil d'éligibilité, des engagements plus importants. Ont adhéré au dispositif 19 540 collectivités et organismes ayant réalisé près des deux tiers des dépenses d'équipement mandatées en 2008. Le montant du FCTVA versé par anticipation a été de 3,85 Md€, soit 54 % de plus que prévu par la LFR.

Pour les collectivités signataires, l'objectif à respecter était facilement atteignable car la moyenne de 2004/2007 (36,6 Md€) se situait à un étiage nettement plus bas que le niveau de 2008 (42 Md€). Ces collectivités qui étaient en haut d'un cycle dynamique d'investissement, n'ont pas remis en cause les processus lourds dans lesquels elles étaient engagées et ont même soutenu une tendance de 6,8% de croissance après une stabilisation en 2008. Pour leur part les collectivités non signataires connaissaient la poursuite du déclin de leur effort d'investissement : - 18% en 2009 après -15% en 2008.

Pour l'ensemble des collectivités, les dépenses d'investissement ont globalement augmenté de 2,5%, mais les dépenses directes d'équipement ont légèrement régressé (- 0,6%).

Par ailleurs les collectivités n'ont pour la plupart pas atteint les objectifs conventionnels qui étaient beaucoup plus ambitieux, se contentant de satisfaire le seuil d'éligibilité au versement anticipé. Le montant total des dépenses d'équipement des collectivités signataires (44 Md€) est très en deçà des engagements de dépenses inscrits aux

122) La FBCF des APU représentait en 2009 15,3 % de la FBCF totale. La FBCF totale s'est élevée à 21,4 % de la demande intérieure.

conventions, selon la totalisation du ministère chargé de la relance (54,5 Md€).

Si un relâchement de l'effort d'investissement a sans doute pu être évité dans certaines collectivités, il n'y a pas eu d'effet significatif global de stimulation. Le choix de critères très souples pour bénéficier de cette avance financière a joué dans ce résultat.

Nombre de conventions ont été signées après l'arrêt des budgets des collectivités et leurs choix d'investissement.

Par conséquent il n'est pas exclu que pour beaucoup de collectivités, l'apport de trésorerie ainsi constitué ait amélioré leur situation financière sans effet déterminant sur les d'investissements prévus. Ceci expliquerait la diminution de 3,1 Md€ du besoin de financement des collectivités locales entre 2008 et 2009, légèrement inférieur au versement anticipé de 3,8 Md€.

Enfin la souplesse des critères a permis à des collectivités vulnérables, car inscrites dans le réseau d'alerte des finances locales, de signer des conventions. Sur un échantillon de deux départements, la Cour a observé que seize communes se sont engagées à d'importants investissements malgré leur situation dégradée.

Annexe V - La réforme de la taxe professionnelle

La taxe professionnelle représentait 42 % des quatre taxes locales traditionnelles et constituait une recette modulable et dynamique. Si le dispositif temporaire mis en place a garanti des concours de l'État à hauteur de l'espérance de recettes de taxe professionnelle pour 2010, les incertitudes sur le nouveau cadre fiscal fondent trois craintes : perte d'autonomie fiscale, faible dynamisme des ressources de substitution et inégalité accrue de richesse fiscale entre collectivités.

Les régions perdent toute fiscalité directe territoriale, au profit des départements et communes, et les départements perdent la taxe d'habitation pour ne conserver que leur part de la taxe foncière sur les propriétés bâties, partagée avec les communes¹²³. Ainsi la part de la fiscalité directe modulable, « autonome », sera amoindrie dans les recettes. Elle disparaît pour les régions et les départements ne maîtriseront plus que partiellement une seule catégorie d'impôt : la taxe foncière sur les propriétés bâties. Leur « autonomie fiscale » directe (rapport entre fiscalité autonome et recettes totales) passerait de 39 à 16 %, la part de la fiscalité nationale transférée passant de 7 à 20 %.

En outre le nouveau dispositif, s'il assure d'un point de vue global une certaine neutralité, entraîne des effets très contrastés au cas par cas. Les collectivités à fortes bases industrielles de taxe professionnelle pourront connaître des pertes substantielles que les nouvelles affectations fiscales seront impropres à compenser. Un mécanisme correcteur, le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), devra compenser les écarts qui apparaîtront. La péréquation constitue un des enjeux majeurs de la réforme et de l'équité entre collectivités territoriales.

123) Ces réaffectations n'étant pas suffisantes pour combler les déficits de ressources par rapport à la situation antérieure, certaines recettes d'Etat seront transférées aux collectivités, sous la forme de fractions de taxes nationales, comme celles sur les conventions d'assurance.

Annexe VI - La situation des finances publiques dans l'Union européenne

Les tableaux suivants fournissent :

- les moyennes communautaires les plus usuelles (désormais zone euro à 16 et Union à 27) ;

- les données relatives à chacun des seize 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 le 1^{er} janvier 2009).

- celles 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 (six autres des dix Etats entrés en mai 2004 + Bulgarie et Roumanie entrées en janvier 2007), pour des raisons de taille de tableaux, celles des Etats dont les ratios, en début et fin de période examinée, ont été, sur chaque point traité, les plus extrêmes. On y a ajouté les données relatives à la Pologne, première économie, par le poids de son PIB, de cet ensemble d'Etats. Tous les Etats de l'UE apparaissent, toutefois, dans l'annexe récapitulative des données budgétaires 2009 (tableau n° 8).

Au sein de la zone euro, les PIB publiés le 22 avril 2010 par Eurostat ont donné, pour 2009, le classement suivant (en % de la somme des PIB des seize Etats de la zone) : Allemagne (26,8 %), France (21,4 %), Italie (16,9 %), Espagne (11,7 %), Pays-Bas (6,3 %), Belgique (3,8 %), Autriche (3,1 %), Grèce (2,6 %), Finlande, Irlande, Portugal (près de 2 % chacun), Slovaquie (0,7 %), Slovénie et Luxembourg (0,4 % chacun), Chypre (0,2 %), Malte (0,06 %).

Dans l'Union à 27, selon les données publiées par la même source, l'Allemagne, en 2009, a compté pour 20,4 % de la somme des PIB, la France pour 16,3 %, le Royaume-Uni pour 13,3 %, l'Italie pour 12,9 %, l'Espagne pour 8,9 %, les Pays-Bas pour 4,8 %, la Belgique pour 2,8 %, la Pologne pour 2,6 %, les dix neuf autres Etats pour 18 %. La somme des PIB des Etats de la zone euro a représenté 76 % du total de l'Union.

Sources des données utilisées dans ces tableaux : Eurostat, communiqué du 22 avril 2010 ; Prévisions de printemps 2010 de la Commission européenne et de l'OCDE Les dernières données publiées par l'INSEE, lorsqu'elles diffèrent, sont rappelées dans les tableaux.

Tableau 1 - Déficits ou excédents publics (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de solde)

2005		2006		2007		2008		2009 (P)	
z. € (16)	-2,5	z. € (16)	-1,3	z. € (16)	-0,6	z. € (16)	-2,0	z. € (16)	-6,3
UE (27)	-2,4	UE (27)	-1,4	UE (27)	-0,8	UE (27)	-2,3	UE (27)	-6,8
Finlande	2,8	Finlande	4,0	Finlande	5,2	Finlande	4,2	Luxembourg	-0,7
Irlande	1,7	Irlande	3,0	Luxembourg	3,6	Luxembourg	2,9	Finlande	-2,2
Espagne	1,0	Espagne	2,0	Chypre	3,4	Chypre	0,9	Allemagne	-3,3
Luxembourg	0,0	Luxembourg	1,4	Espagne	1,9	Pays Bas	0,7	Autriche	-3,4
Pays Bas	-0,3	Pays Bas	0,5	Allemagne	0,2	Allemagne	0,0	Malte	-3,8
Slovénie	-1,4	Belgique	0,3	Pays Bas	0,2	Autriche	-0,4	Italie	-5,3
Autriche	-1,6	Chypre	-1,2	Irlande	0,1	Belgique	-1,2	Pays Bas	-5,3
Chypre	-2,4	Slovénie	-1,3	Slovénie	0,0	Slovénie	-1,7	Slovénie	-5,5
Belgique	-2,7	Autriche	-1,5	Belgique	-0,2	Slovaquie	-2,3	Belgique	-6,0
Slovaquie	-2,8	Allemagne	-1,6	Autriche	-0,4	Italie	-2,7	Chypre	-6,1
France	-2,9	France	-2,3	Italie	-1,5	Portugal	-2,8	Slovaquie	-6,8
Malte	-2,9	Malte	-2,6	Slovaquie	-1,9	France	-3,3	France	-7,5
Allemagne	-3,3	Italie	-3,3	Malte	-2,2	Espagne	-4,1	Portugal	-9,4
Italie	-4,3	Slovaquie	-3,5	Portugal	-2,6	Malte	-4,5	Espagne	-11,2
Grèce	-5,2	Grèce	-3,6	France	-2,7	Irlande	-7,3	Grèce	-13,6
Portugal	-6,1	Portugal	-3,9	Grèce	-5,1	Grèce	-7,7	Irlande	-14,3
Danemark	5,2	Danemark	5,2	Danemark	4,8	Danemark	3,4	Danemark	-2,7
Suède	2,3	Suède	2,5	Suède	3,8	Suède	2,5	Suède	-0,5
Royaume Uni	-3,4	Royaume Uni	-2,7	Royaume Uni	-2,8	Royaume Uni	-4,9	Royaume Uni	-11,5
Bulgarie	1,9	Bulgarie	3,0	Estonie	2,6	Bulgarie	1,8	Estonie	-1,7
Estonie	1,6	Estonie	2,5	Bulgarie	0,1	Estonie	-2,7	Bulgarie	-3,9
Lettonie	-0,4	Lettonie	-0,5	Lettonie	-0,3	Pologne	-3,7	Hongrie	-4,0
Roumanie	-1,2	Roumanie	-2,2	Pologne	-1,9	Hongrie	-3,8	Pologne	-7,1
Pologne	-4,1	Pologne	-3,6	Roumanie	-2,5	Lettonie	-4,1	Roumanie	-8,3
Hongrie	-7,9	Hongrie	-9,3	Hongrie	-5,0	Roumanie	-5,4	Lettonie	-9,0

(Source des données utilisées : Communiqué Eurostat 55/2010 du 22/4/2010 et Prévisions de printemps de la Commission)

Tableau 2 – Soldes primaires (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de solde)

2005		2006		2007		2008		2009 (P)	
z. € (16)	0,4	z. € (16)	1,6	z. € (16)	2,3	z. € (16)	1,0	z. € (16)	-3,5
UE (27)	0,3	UE (27)	1,2	UE (27)	1,9	UE (27)	0,5	UE (27)	-4,2
Finlande	4,2	Finlande	5,5	Finlande	6,7	Finlande	5,6	Luxembourg	-0,2
Espagne	2,8	Belgique	4,2	Chypre	6,4	Chypre	3,7	Italie	-0,6
Irlande	2,7	Irlande	4,0	Luxembourg	3,9	Luxembourg	3,2	Allemagne	-0,7
Pays Bas	2,1	Espagne	3,7	Belgique	3,6	Pays Bas	2,8	Autriche	-0,7
Belgique	1,5	Pays Bas	2,7	Espagne	3,5	Allemagne	2,7	Malte	-0,7
Autriche	1,2	Chypre	2,1	Italie	3,5	Belgique	2,6	Finlande	-1,0
Chypre	1,1	Luxembourg	1,5	Allemagne	3,0	Italie	2,5	Belgique	-2,3
Malte	0,8	Autriche	1,3	Pays Bas	2,4	Autriche	2,1	Pays Bas	-3,0
Italie	0,3	Italie	1,3	Autriche	2,3	Portugal	0,1	Chypre	-3,6
Luxembourg	0,2	Allemagne	1,2	Slovénie	1,3	France	-0,5	Slovénie	-4,1
Slovénie	0,1	Malte	1,0	Irlande	1,2	Slovénie	-0,6	France	-5,2
France	-0,3	Grèce	0,6	Malte	1,2	Slovaquie	-1,1	Slovaquie	-5,3
Allemagne	-0,5	France	0,3	Portugal	0,2	Malte	-1,2	Portugal	-6,6
Grèce	-0,7	Slovénie	0,1	France	0,0	Espagne	-2,5	Grèce	-8,5
Slovaquie	-1,1	Portugal	-1,2	Slovaquie	-0,5	Grèce	-3,1	Espagne	-9,4
Portugal	-3,5	Slovaquie	-2,0	Grèce	-0,9	Irlande	-5,9	Irlande	-12,2
Danemark	7,1	Danemark	6,8	Danemark	6,3	Danemark	4,8	Danemark	-0,7
Suède	3,9	Suède	4,2	Suède	5,6	Suède	4,1	Suède	0,4
Royaume Uni	-1,3	Royaume Uni	-0,7	Royaume Uni	-0,6	Royaume Uni	-2,6	Royaume Uni	-9,5
Bulgarie	3,6	Bulgarie	4,4	Estonie	2,8	Bulgarie	2,7	Hongrie	0,7
Estonie	1,8	Estonie	2,7	Bulgarie	1,1	Hongrie	0,4	Estonie	-1,4
Lituanie	0,3	Lituanie	0,3	Pologne	0,4	Pologne	-1,5	Bulgarie	-3,1
Roumanie	-0,1	Pologne	-1,0	Lituanie	-0,3	Estonie	-2,5	Pologne	-4,5
Pologne	-1,3	Roumanie	-1,3	Hongrie	-0,9	Lituanie	-2,6	Roumanie	-6,8
Hongrie	-3,8	Hongrie	-5,4	Roumanie	-1,8	Roumanie	-4,7	Lituanie	-7,9

(Source des données utilisées : Prévisions de printemps de la Commission)

Tableau 3 – Soldes "structurels" calculés par la Commission (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de solde)

2005		2006		2007		2008		2009 (P)	
z. € (16)	-2,7	z. € (16)	-2,0	z. € (16)	-1,9	z. € (16)	-2,8	z. € (16)	-4,7
UE (27)	-2,8	UE (27)	-2,2	UE (27)	-2,1	UE (27)	-3,1	UE (27)	-5,2
Finlande	2,6	Finlande	2,8	Finlande	2,6	Finlande	2,1	Luxembourg Lux.	1,2
Irlande	1,1	Irlande	2,1	Chypre	2,5	Luxembourg	2,0	Finlande	0,4
Espagne	1,0	Espagne	1,6	Espagne	1,2	Chypre	-0,4	Allemagne	-1,7
Pays Bas	0,3	Pays Bas	0,3	Luxembourg	1,1	Pays Bas	-0,5	Autriche	-2,4
Luxembourg	-0,3	Luxembourg	0,1	Pays Bas	-1,0	Allemagne	-1,1	Pays Bas	-3,6
Belgique	-1,0	Belgique	-1,3	Allemagne	-1,2	Autriche	-1,7	Slovénie	-3,7
Autriche	-1,3	Chypre	-1,3	Belgique	-1,3	Belgique	-2,1	Malte	-3,8
Slovénie	-1,6	Autriche	-1,9	Autriche	-1,6	Italie	-3,5	Belgique	-3,9
Slovaquie	-1,7	Allemagne	-2,2	Irlande	-1,6	France	-3,8	Italie	-4,0
Allemagne	-2,8	Slovénie	-2,6	Slovénie	-2,6	Portugal	-3,8	Chypre	-5,8
Chypre	-3,1	Malte	-3,1	Malte	-3,1	Espagne	-4,1	France	-6,2
France	-4,0	France	-3,2	Portugal	-3,1	Slovaquie	-4,7	Slovaquie	-6,6
Malte	-4,1	Slovaquie	-3,6	Italie	-3,2	Slovénie	-4,8	Portugal	-8,1
Italie	-5,2	Portugal	-3,7	Slovaquie	-3,7	Malte	-5,2	Espagne	-8,9
Portugal	-5,5	Italie	-4,0	France	-3,8	Irlande	-7,0	Irlande	-9,4
Grèce	-5,6	Grèce	-5,2	Grèce	-6,8	Grèce	-8,7	Grèce	-13,0
Danemark	4,7	Danemark	3,5	Danemark	3,1	Danemark	3,3	Danemark	0,6
Suède	1,0	Suède	0,3	Suède	1,6	Suède	1,1	Suède	1,9
Royaume Uni	-4,3	Royaume Uni	-3,5	Royaume Uni	-3,9	Royaume Uni	-5,2	Royaume Uni	-9,5
Bulgarie	0,9	Bulgarie	1,8	Estonie	-1,1	Bulgarie	0,0	Estonie	-0,6
Estonie	0,3	Estonie	-0,9	Bulgarie	-1,5	Estonie	-4,3	Hongrie	-2,2
Lituanie	-1,8	Lituanie	-2,1	Pologne	-2,9	Pologne	-4,7	Bulgarie	-2,8
Roumanie	-2,2	Roumanie	-3,5	Lituanie	-3,1	Hongrie	-4,7	Pologne	-6,4
Pologne	-4,0	Pologne	-4,1	Roumanie	-4,7	Lituanie	-5,6	Lituanie	-7,1
Hongrie	-9,1	Hongrie	-10,6	Hongrie	-5,5	Roumanie	-7,7	Roumanie	-8,3

(Source des données utilisées : 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)

2005		2006		2007		2008		2009 (P)	
z. € (16)	-2,2	z. € (16)	-1,5	z. € (16)	-1,3	z. € (16)	-1,8	z. € (16)	-3,5
UE (27)	ND	UE (27)	ND	UE (27)	ND	UE (27)	ND	UE (27)	ND
Finlande	2,8	Finlande	3,6	Finlande	4,4	Finlande	3,7	Finlande	1,3
Espagne	0,6	Espagne	1,5	Luxembourg	2,0	Luxembourg	1,7	Luxembourg Lux.	1,0
Irlande	0,4	Irlande	1,2	Espagne	1,5	Allemagne	-0,4	Allemagne	-1,3
Pays Bas	0,2	Luxembourg	1,1	Allemagne	-0,4	Pays Bas	-0,4	Belgique	-2,6
Luxembourg	0,1	Pays Bas	0,2	Belgique	-0,5	Belgique	-1,0	Autriche	-2,9
Belgique	-0,4	Belgique	-0,1	Pays Bas	-0,7	Autriche	-1,6	Italie	-3,0
Autriche	-1,2	Allemagne	-1,5	Autriche	-1,1	Portugal	-2,5	Pays Bas	-3,9
Allemagne	-2,1	Autriche	-1,7	Portugal	-1,8	Italie	-2,6	France	-5,4
France	-3,3	France	-2,4	Italie	-1,9	Espagne	-2,8	Portugal	-6,4
Italie	-3,8	Italie	-2,4	Irlande	-2,0	France	-3,2	Espagne	-7,9
Grèce	-5,0	Portugal	-3,1	France	-3,0	Irlande	-6,3	Irlande	-8,7
Portugal	-5,0	Grèce	-5,3	Grèce	-6,0	Grèce	-7,8	Grèce	-11,6
Danemark	4,8	Danemark	4,0	Danemark	3,4	Danemark	3,2	Danemark	0,1
Suède	1,1	Suède	0,5	Suède	1,6	Suède	1,8	Suède	2,4
Royaume Uni	-4,1	Royaume Uni	-3,4	Royaume Uni	-3,9	Royaume Uni	-5,2	Royaume Uni Roy.	-8,3
Pologne	-4,1	Pologne	-4,3	Pologne	-3,3	Pologne	-4,8	Pologne	-7,3
Hongrie	-9,5	Hongrie	-11,0	Hongrie	-5,6	Hongrie	-3,9	Hongrie	-1,8
Rép. Tchèque	-3,3	Rép. tchèque	-3,9	Rép. tchèque	-2,8	Rép. tchèque	-3,8	Rép. tchèque	-4,9
Suisse	-0,4	Suisse	0,4	Suisse	0,9	Suisse	2,1	Suisse	1,3
Australie	1,3	Australie	1,5	Australie	1,4	Australie	0,3	Australie	-3,0
N. Zélande	3,6	N. Zélande	4,9	N. Zélande	3,7	N. Zélande	1,1	N. Zélande	-1,2
Canada	1,4	Canada	1,4	Canada	1,3	Canada	0,3	Canada	-3,1
Etats-Unis	-3,6	Etats-Unis	-2,9	Etats-Unis	-3,3	Etats-Unis	-5,9	Etats-Unis	-8,5

(Source des données utilisées : Prévisions de printemps 2010 de l'OCDE)

Tableau 5 – Dette publique (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par taille de dettes publiques)

2005		2006		2007		2008		2009 (P)	
z. € (16)	70,1	z. € (16)	68,3	z. € (16)	66,0	z. € (16)	69,4	z. € (16)	78,7
UE (27)	68,7	UE (27)	61,4	UE (27)	58,8	UE (27)	61,6	UE (27)	73,6
Luxembourg	6,1	Luxembourg	6,5	Luxembourg	6,7	Luxembourg	13,7	Luxembourg	14,5
Slovénie	27,0	Irlande	24,9	Slovénie	23,4	Slovénie	22,6	Slovaquie	35,7
Irlande	27,6	Slovénie	26,7	Irlande	25,0	Slovaquie	27,7	Slovénie	35,9
Slovaquie	34,2	Slovaquie	30,5	Slovaquie	29,3	Finlande	34,2	Finlande	44,0
Finlande	41,8	Espagne	39,6	Finlande	35,2	Espagne	39,7	Espagne	53,2
Espagne	43,0	Finlande	39,7	Espagne	36,2	Irlande	43,9	Chypre	56,2
Pays Bas	51,8	Pays Bas	47,4	Pays Bas	45,5	Chypre	48,4	Pays Bas	60,9
Portugal	63,6	Autriche	62,2	Chypre	58,3	Pays Bas	58,2	Irlande	64,0
Autriche	63,9	France	63,7	Autriche	59,5	Autriche	62,6	Autriche	66,5
France	66,4	Malte	63,7	Malte	61,9	Malte	63,7	Malte	69,1
Allemagne	68,0	Chypre	64,6	Portugal	63,6	Allemagne	66,0	Allemagne	73,2
Chypre	69,1	Portugal	64,7	France	63,8	Portugal	66,3	Portugal	76,8
Malte	70,2	Allemagne	67,6	Allemagne	65,0	France	67,5	France	78,1
Belgique	92,1	Belgique	88,1	Belgique	84,2	Belgique	89,8	Belgique	96,7
Grèce	100,0	Grèce	97,8	Grèce	95,7	Grèce	99,2	Grèce	115,1
Italie	105,8	Italie	106,5	Italie	103,5	Italie	106,1	Italie	115,8
Danemark	37,1	Danemark	32,1	Danemark	27,4	Danemark	34,2	Danemark	41,6
Suède	51,0	Suède	45,7	Suède	40,8	Suède	38,3	Suède	42,3
Royaume Uni	42,2	Royaume Uni	43,5	Royaume Uni	44,7	Royaume Uni	52,0	Royaume	68,1
Estonie	4,6	Estonie	4,5	Estonie	3,8	Estonie	4,6	Estonie	7,2
Lettonie	12,4	Lettonie	10,7	Lettonie	9,0	Lettonie	19,5	Lettonie	36,1
Pologne	47,1	Pologne	47,7	Pologne	45,0	Pologne	47,2	Pologne	51,0
Hongrie	61,8	Hongrie	65,6	Hongrie	65,9	Hongrie	72,9	Hongrie	78,3

(Source des données utilisées : Communiqué Eurostat 55/2010 du 22/4/2010 et, pour la France, donnée INSEE du 12/5/2010)

Tableau 6 – Charges d'intérêt de la dette publique (en points de PIB) (classement, au sein de la zone euro, par niv. décroissant du poids des charges d'intérêts)

2005		2006		2007		2008		2009 (P)	
z. € (16)	2,9	z. € (16)	2,9	z. € (16)	2,9	z. € (16)	3,0	z. € (16)	2,8
UE (27)	2,7	UE (27)	2,6	UE (27)	2,7	UE (27)	2,7	UE (27)	2,6
Luxembourg	0,2	Luxembourg	0,2	Luxembourg	0,2	Luxembourg	0,3	Luxembourg	0,5
Irlande	1,1	Irlande	1,0	Irlande	1,0	Slovénie	1,1	Finlande	1,2
Finlande	1,5	Finlande	1,4	Slovénie	1,3	Slovaquie	1,2	Slovénie	1,4
Slovénie	1,6	Slovénie	1,4	Slovaquie	1,4	Finlande	1,4	Slovaquie	1,5
Slovaquie	1,7	Slovaquie	1,5	Finlande	1,5	Irlande	1,4	Espagne	1,8
Espagne	1,8	Espagne	1,6	Espagne	1,6	Espagne	1,6	Irlande	2,1
Pays Bas	2,3	Pays Bas	2,2	Pays Bas	2,2	Pays Bas	2,1	France	2,3
France	2,6	France	2,5	Autriche	2,7	Autriche	2,5	Pays Bas	2,3
Portugal	2,6	Portugal	2,7	France	2,7	Allemagne	2,7	Chypre	2,5
Allemagne	2,8	Allemagne	2,8	Allemagne	2,8	Chypre	2,8	Allemagne	2,6
Autriche	2,9	Autriche	2,8	Portugal	2,8	France	2,8	Autriche	2,7
Chypre	3,5	Chypre	3,3	Chypre	3,0	Portugal	2,9	Portugal	2,8
Malte	3,7	Malte	3,5	Malte	3,3	Malte	3,3	Malte	3,2
Belgique	4,2	Belgique	3,9	Belgique	3,8	Belgique	3,8	Belgique	3,7
Grèce	4,4	Grèce	4,1	Grèce	4,1	Grèce	4,6	Italie	4,7
Italie	4,6	Italie	4,6	Italie	5,0	Italie	5,2	Grèce	5,1
Danemark	1,9	Danemark	1,6	Danemark	1,6	Danemark	1,5	Danemark	2,0
Suède	1,6	Suède	1,6	Suède	1,8	Suède	1,7	Suède	0,9
Royaume Uni	2,1	Royaume Uni	2,0	Royaume Uni	2,2	Royaume Uni	2,3	Royaume Uni	2,0
Estonie	0,2	Estonie	0,2	Estonie	0,2	Estonie	0,2	Estonie	0,3
Pologne	2,8	Pologne	2,7	Pologne	2,3	Pologne	2,2	Pologne	2,6
Hongrie	4,1	Hongrie	3,9	Hongrie	4,1	Hongrie	4,2	Hongrie	4,7

(Source des données utilisées : 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 2009											
	2006	2007	2008	2009	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
France	3,80	4,30	4,23	3,64	3,59	3,65	3,61	3,66	3,79	3,89	3,73	3,58	3,58	3,55	3,55	3,47
Allemagne	3,78	4,23	4,00	3,27	3,09	3,16	3,06	3,19	3,42	3,55	3,36	3,33	3,29	3,23	3,28	3,23
Italie	4,06	4,49	4,65	4,30	4,52	4,55	4,47	4,36	4,32	4,59	4,37	4,12	4,08	4,11	4,06	4,03
Espagne	3,79	4,32	4,38	4,02	4,11	4,30	4,10	4,06	4,09	4,31	4,05	3,84	3,85	3,81	3,82	3,85
Pays Bas	3,79	4,29	4,25	3,71	3,76	3,90	3,80	3,79	3,85	3,96	3,77	3,62	3,59	3,54	3,52	3,44
Belgique	3,82	4,33	4,42	3,90	4,13	4,23	4,03	3,94	4,03	4,13	3,91	3,77	3,72	3,68	3,65	3,62
Autriche	3,82	4,29	4,33	3,94	4,01	4,23	4,17	4,08	4,12	4,32	4,03	3,76	3,74	3,65	3,61	3,58
Finlande	3,78	4,29	4,24	3,73	3,87	3,92	3,80	3,80	3,90	3,98	3,76	3,63	3,60	3,55	3,52	3,45
Grèce	3,82	4,33	4,80	5,16	5,57	5,69	5,78	5,49	5,23	5,34	4,87	4,52	4,56	4,57	4,84	5,50
Irlande	3,78	4,20	4,50	5,14	5,01	5,41	5,66	5,29	5,21	5,65	5,39	4,88	4,85	4,76	4,76	4,82
Portugal	3,87	4,42	4,51	4,20	4,31	4,50	4,65	4,52	4,27	4,49	4,24	3,94	3,92	3,84	3,80	3,91

(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 2009 (en points de PIB ou %)

Etats-membres (* = zone €)	dette publique en baisse <i>en hausse</i>	excédent ou déficit public déficit	solde primaire (A) déficit	charges d'intérêts (B)	Rapport (en %) de l'excédent primaire aux charges d'intérêts (ou obligation de refinancement) (A) / (B) (2)	solde structurel (Commission) déficit
z. € (16)	78,7	-6,3	-3,5	2,8	obligation de refinancement	-4,7
UE (27)	73,6	-6,8	-4,2	2,6	obligation de refinancement	-5,2
Italie*	115,8	-5,3	-0,6	4,7	obligation de refinancement	-4,0
Grèce*	115,1	-13,6	-8,5	5,1	obligation de refinancement	-13,0
Belgique*	96,7	-6,0	-2,3	3,7	obligation de refinancement	-3,9
Hongrie	78,3	-4,0	0,7	4,7	14,9	-2,2
France*	78,1	-7,5	-5,2	2,3	obligation de refinancement	-6,2
Portugal*	76,8	-9,4	-6,6	2,8	obligation de refinancement	-8,1
Allemagne*	73,2	-3,3	-0,7	2,6	obligation de refinancement	-1,7
Malte*	69,1	-3,8	-0,7	3,2	obligation de refinancement	-3,8
Royaume Uni	68,1	-11,5	-9,5	2,0	obligation de refinancement	-9,5
Autriche*	66,5	-3,4	-0,7	2,7	obligation de refinancement	-2,4
Irlande*	64,0	-14,3	-12,2	2,1	obligation de refinancement	-9,4
Pays-Bas*	60,9	-5,3	-3,0	2,3	obligation de refinancement	-3,6
Chypre*	56,2	-6,1	-3,6	2,5	obligation de refinancement	-5,8
Espagne*	53,2	-11,2	-9,4	1,8	obligation de refinancement	-8,9
Pologne	51,0	-7,1	-4,5	2,6	obligation de refinancement	-6,4

Etats-membres (* = zone €)	dette publique en baisse en hausse	excédent ou déficit public déficit	solde primaire (A) déficit	charges d'intérêts (B)	Rapport (en %) de l'excédent primaire aux charges d'intérêts (ou obligation de refinancement) (A) / (B) (2)	solde structurel (Commission) déficit
Finlande*	44,0	-2,2	-1,0	1,4	obligation de refinancement	0,4
Suède	42,3	-0,5	0,4	0,9	44,4	1,9
Danemark	41,6	-2,7	-0,7	2,0	obligation de refinancement	0,6
Lettonie	36,1	-9,0	-7,3	1,6	obligation de refinancement	-6,9
Slovénie*	35,9	-5,5	-4,1	1,4	obligation de refinancement	-3,7
Slovaquie*	35,7	-6,8	-5,3	1,5	obligation de refinancement	-6,6
Rép. Tchèque	35,4	-5,9	-4,6	1,3	obligation de refinancement	-5,4
Lituanie	29,3	-8,9	-7,9	1,0	obligation de refinancement	-7,1
Roumanie	23,7	-8,3	-6,8	1,5	obligation de refinancement	-8,3
Bulgarie	14,8	-3,9	-3,1	0,8	obligation de refinancement	-2,8
Luxembourg*	14,5	-0,7	-0,2	0,5	obligation de refinancement	1,2
Estonie	7,2	-1,7	-1,4	0,3	obligation de refinancement	-0,6
sources	Eurostat	Eurostat	Commission	Commission	Cour des comptes	Commission

(2) 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.

(Source des données utilisées : Communiqué Eurostat 55/2010 du 22/4/2010 et Prévisions de printemps de la Commission)

**Tableau 9 – Total des dépenses publiques ("Gouvernement général") (en points de PIB)
(classement, au sein de la zone euro, par ordre décroissant du poids des dépenses publiques)**

2005		2006		2007		2008		2009 (P)	
z. € (16)	47,3	z. € (16)	46,7	z. € (16)	46,0	z. € (16)	46,8	z. € (16)	50,7
UE (27)	46,8	UE (27)	46,3	UE (27)	45,7	UE (27)	46,9	UE (27)	50,7
France	53,3	France	52,7	France	52,3	France	52,8	France	56,0
Belgique	52,1	Autriche	49,5	Autriche	48,7	Belgique	50,0	Finlande	55,6
Finlande	50,1	Finlande	49,0	Belgique	48,4	Finlande	49,5	Belgique	54,2
Autriche	50,0	Italie	48,7	Italie	47,8	Autriche	49,0	Italie	51,9
Italie	48,1	Belgique	48,6	Finlande	47,3	Italie	48,8	Autriche	51,8
Portugal	47,7	Portugal	46,3	Portugal	45,8	Grèce	46,8	Pays Bas	51,6
Allemagne	46,8	Pays Bas	45,5	Pays Bas	45,5	Portugal	46,1	Portugal	51,0
Slovénie	45,2	Allemagne	45,4	Grèce	45,0	Pays Bas	45,9	Grèce	50,4
Malte	44,9	Slovénie	44,5	Allemagne	43,7	Malte	44,8	Slovénie	49,9
Pays Bas	44,8	Malte	43,7	Malte	42,4	Slovénie	44,3	Irlande	48,4
Grèce	43,7	Chypre	43,4	Slovénie	42,4	Allemagne	43,7	Allemagne	47,6
Chypre	43,6	Grèce	43,2	Chypre	42,2	Chypre	42,6	Chypre	46,4
Luxembourg	41,5	Espagne	38,4	Espagne	39,2	Irlande	42,0	Espagne	45,9
Espagne	38,4	Luxembourg	38,3	Irlande	36,6	Espagne	41,1	Malte	44,3
Slovaquie	38,0	Slovaquie	36,9	Luxembourg	36,2	Luxembourg	37,2	Luxembourg	42,4
Irlande	33,7	Irlande	34,4	Slovaquie	34,4	Slovaquie	34,8	Slovaquie	40,8
Danemark	52,6	Danemark	51,6	Danemark	50,9	Danemark	51,8	Danemark	58,6
Suède	55,0	Suède	54,1	Suède	52,5	Suède	53,1	Suède	56,5
Royaume Uni	44,1	Royaume Uni	44,1	Royaume Uni	44,2	Royaume Uni	47,3	Royaume Uni	51,7
Hongrie	50,1	Hongrie	52,0	Hongrie	49,8	Hongrie	49,2	Hongrie	49,8
Pologne	43,4	Pologne	43,9	Pologne	42,2	Pologne	43,3	Estonie	45,4
Estonie	33,6	Roumanie	35,3	Roumanie	36,0	Estonie	39,9	Pologne	44,5
Roumanie	33,5	Estonie	34,0	Estonie	34,8	Roumanie	37,6	Roumanie	40,4

(Source des données utilisées : Communiqué Eurostat 55/2010 du 22/4/2010 et, pour la France, INSEE du 12/5/2010)

**Tableau 10 – Total des recettes publiques ("Gouvernement général") (en points de PIB)
(classement, au sein de la zone euro, par ordre décroissant du poids des recettes publiques)**

2005		2006		2007		2008		2009 (P)	
z. € (16)	44,8	z. € (16)	45,3	z. € (16)	45,4	z. € (16)	44,9	z. € (16)	44,4
UE (27)	44,4	UE (27)	44,9	UE (27)	44,9	UE (27)	44,6	UE (27)	44,0
Finlande	52,9	Finlande	52,9	Finlande	52,5	Finlande	53,6	Finlande	53,2
France	50,4	France	50,4	France	49,6	France	49,5	France	48,4
Belgique	49,4	Belgique	48,7	Belgique	48,2	Belgique	48,8	Autriche	48,3
Autriche	48,4	Autriche	47,9	Autriche	48,1	Autriche	48,4	Belgique	48,2
Pays Bas	44,5	Pays Bas	46,1	Italie	46,4	Pays Bas	46,6	Italie	46,6
Italie	43,8	Italie	45,4	Pays Bas	45,7	Italie	46,2	Pays Bas	46,3
Slovénie	43,8	Allemagne	43,7	Chypre	45,5	Allemagne	43,7	Slovénie	44,4
Allemagne	43,5	Slovénie	43,2	Allemagne	43,9	Chypre	43,5	Allemagne	44,3
Malte	42,0	Portugal	42,3	Portugal	43,2	Portugal	43,2	Luxembourg	41,6
Portugal	41,6	Chypre	42,2	Slovénie	42,4	Slovénie	42,4	Portugal	41,6
Luxembourg	41,5	Malte	41,2	Espagne	41,1	Malte	40,3	Malte	40,5
Chypre	41,2	Espagne	40,4	Malte	40,3	Luxembourg	40,1	Chypre	40,3
Espagne	39,4	Luxembourg	39,7	Luxembourg	39,8	Grèce	39,1	Grèce	36,9
Grèce	38,5	Grèce	39,3	Grèce	39,7	Espagne	37,0	Espagne	34,7
Irlande	35,4	Irlande	37,4	Irlande	36,7	Irlande	34,7	Irlande	34,1
Slovaquie	35,2	Slovaquie	33,5	Slovaquie	32,5	Slovaquie	32,5	Slovaquie	34,0
Danemark	57,8	Danemark	56,6	Danemark	55,7	Danemark	55,3	Danemark	55,8
Suède	57,2	Suède	56,5	Suède	56,3	Suède	55,5	Suède	55,7
Royaume Uni	40,7	Royaume Uni	41,4	Royaume Uni	41,5	Royaume Uni	42,5	Royaume Uni	40,3
Hongrie	42,2	Hongrie	42,6	Hongrie	44,8	Hongrie	45,4	Hongrie	45,8
Pologne	39,4	Pologne	40,2	Pologne	40,3	Pologne	39,6	Estonie	43,6
Estonie	35,2	Estonie	36,5	Estonie	37,4	Estonie	37,1	Pologne	37,4
Roumanie	32,3	Roumanie	33,1	Roumanie	33,5	Roumanie	32,1	Roumanie	32,1

(Source des données utilisées : Communiqué Eurostat 55/2010 du 22/4/2010 et, pour la France, INSEE du 12/5/2010)

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI
ET
DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

Nous tenons tout d'abord à saluer la qualité du travail réalisé par la Cour des Comptes avec ce rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques pour 2009, qui s'inscrit dans le cadre du prochain débat d'orientation sur les finances publiques.

Les préoccupations de la Cour sur la soutenabilité des finances publiques rejoignent largement les nôtres. Il est effectivement indispensable de prendre les mesures nécessaires pour corriger la trajectoire des finances publiques, comme le Gouvernement en a pris l'engagement dans le programme de stabilité.

L'effort à réaliser est important, un redressement étant nécessaire dès 2011, dans un scénario où l'activité économique accélérerait progressivement comme anticipé par les experts. Le budget triennal 2011-2013, le projet de loi de finances 2011 et le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2011 favoriseront sa mise en oeuvre.

Dans ce contexte, nous attirons l'attention de la Cour sur le fait qu'elle retient systématiquement des hypothèses basses, et que par conséquent les projections qu'elle établit sont pessimistes.

Au total, les analyses de la Cour appellent d'importantes réserves détaillées ci-après :

I. Le scénario de croissance potentielle retenu par la Cour doit être considéré plus comme un scénario bas qu'un scénario médian, ce qui la conduit à surestimer la part structurelle du solde public en 2009.

La Cour retient comme scénario central de croissance potentielle celui de la Commission européenne. La croissance potentielle y apparaît sous-estimée. Elle devrait être révisée nettement à la hausse lors des prévisions d'automne de la Commission. La méthode actuelle conduit en effet à des révisions fréquentes et importantes, surtout sur la période la plus récente ou le passé proche et lorsque l'on est à un pic ou creux de cycle, comme c'est le cas actuellement.

Une nouvelle méthode plus satisfaisante a ainsi été agréée par le groupe de travail du CPE sur la mesure de l'écart de production qui devrait conduire à revoir à la hausse la croissance potentielle de la France les années précédant la crise et sur la période 2009-2013.

La Cour retient par ailleurs comme scénario le plus probable un impact de la crise sur le niveau de PIB potentiel ainsi qu'un effet négatif durable sur la croissance potentielle. Les arguments avancés par la Cour pour défendre le choix d'une croissance potentielle « durablement amoindrie » doivent être tempérés. Selon elle :

- *la crise aurait réduit les capacités de production ;*

La baisse de l'investissement pendant la crise réduit certes la contribution du capital à la croissance potentielle mais il est très difficile d'affirmer à ce stade que cet effet sera permanent. Au contraire, on peut très bien imaginer que cet effet jouera a priori en positif lors de la phase de reprise.

- *le chômage structurel serait en hausse ;*

Cette augmentation liée à la crise devrait également être largement réversible car il n'y a pas eu d'incitation à quitter le marché du travail, au contraire : des mesures structurellement favorables à l'emploi ont été prises ces dernières années (rupture conventionnelle, RSA, mesures en faveur des seniors...) ainsi que des mesures conjoncturelles visant à réduire le risque d'éloignement du marché du travail pendant la crise (activité partielle, emplois aidés, dispositifs de formation des chômeurs). De plus, le niveau de chômage structurel jouerait sur le niveau du PIB potentiel, mais pas sur la croissance potentielle de long terme. Le retour à des créations nettes d'emplois dès le 1^{er} trimestre 2010 suggère que la situation du marché du travail est actuellement assez différente de ce qu'anticipaient les prévisionnistes encore très récemment.

- *les gains de productivité globale des facteurs seraient en baisse.*

Une baisse des gains de la productivité globale des facteurs associée à une baisse des dépenses de recherche et développement est possible mais elle est très difficile à quantifier et on peut tout aussi bien défendre une accélération à venir des gains de productivité à la faveur de la réallocation des facteurs de production après la crise et grâce aux soutiens à la recherche et au développement permis notamment par le crédit d'impôt recherche.

L'OCDE et la plupart des observateurs internationaux retiennent comme scénario central une récupération partielle de la crise sur le niveau de PIB potentiel et l'absence d'effet durable sur la croissance potentielle.

Principalement en raison des différences d'analyse de l'activité potentielle, sur laquelle pèsent ainsi de nombreuses incertitudes, la Cour conclut que le déficit en 2009 est plus de nature structurelle que ce que nous estimons.

Aussi, le fait que la Cour retienne le scénario correspondant aux hypothèses d'activité potentielle de la Commission la conduit d'une part à retenir un solde structurel plus dégradé en 2007 et d'autre part, à une dégradation structurelle plus forte en 2008 et 2009.

Par ailleurs, l'impact de la crise sur les recettes fiscales et sociales a été supérieur à celui retenu par la Cour, qui ne tient pas suffisamment compte du phénomène de « surréaction » des recettes en cas de dégradation marquée de l'activité.

En effet, lors d'une crise aussi importante que celle à laquelle a été confrontée l'économie française, les recettes reculent lorsque l'activité baisse. Pour la plupart des recettes, l'ampleur de la baisse suit la contraction de l'activité économique. Pour certaines recettes, cependant, la baisse est plus que proportionnelle à celle de l'activité, en raison de la nature de leur assiette, plus volatile (par exemple les bénéfices pour l'impôt sur les sociétés, ou les transactions immobilières pour les droits de mutation).

Cet effet de « surréaction » a été sous-estimé dans l'analyse de la Cour. Il a pourtant été particulièrement marqué, en particulier pour l'impôt sur les sociétés, pour lequel il a représenté une perte de recettes supplémentaire d'environ 1 point de PIB. Également constaté pour les impôts assis sur le capital comme les droits de mutation (environ -25 %), ce phénomène aboutit à ce que la dégradation du déficit public en 2009 soit intégralement liée à la crise.

II. La Cour considère comme optimistes certaines hypothèses retenues dans le cadre du programme de stabilité

La Cour relève que les perspectives macroéconomiques du programme de stabilité fondées notamment sur une croissance du PIB de 2,5% par an de 2011 à 2013 sont optimistes au regard des prévisions disponibles. Elle revient sur l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB de 1,2 retenue sur la période. Elle considère également comme particulièrement ambitieux l'objectif de croissance de 0,6% en volume des dépenses publiques.

• Sur les hypothèses macroéconomiques :

Nous notons que la Cour, dans son analyse des perspectives macroéconomiques, indique qu'une croissance supérieure à la croissance potentielle est envisageable dans un scénario de rattrapage des pertes de production enregistrées de 2008 à 2010. Le redressement des finances publiques dans les années à venir pourrait effectivement contribuer à réduire l'épargne de précaution des ménages et des entreprises et avoir en conséquence un faible impact négatif sur la croissance.

La Cour reprend néanmoins les commentaires de la Commission qui juge très optimiste la prévision de croissance de 2,5% par an de 2011 à 2013. Il existe certes des aléas sur les prévisions de croissance et le programme de stabilité proposait d'ailleurs en annexe un scénario de croissance de 2 ¼% par an.

En l'état des informations actuellement disponibles, le chiffre n'est pas irréaliste au regard des prévisions d'autres experts indépendants [OCDE +2,1% ; Goldman Sachs +2,7% ; Bank of America : +2,1%]. Il peut paraître certes plutôt optimiste mais il convient de rappeler, entre autres indicateurs conjoncturels récents bien orientés, le retour à des créations nettes d'emploi dès le 1^{er} trimestre (+23.900) alors que les experts tablaient encore souvent sur des destructions nettes. Enfin, l'expérience passée montre l'ampleur des rebonds techniques, d'autant plus puissants que la crise préalable a été profonde. Ainsi, après la récession de 1993 (baisse du Pib de -0,9%), le PLF 1994 tablait sur une croissance de +1,4% mais elle a été finalement de +2,2%.

• Sur l'élasticité des prélèvements obligatoires :

L'analyse de la Cour selon laquelle l'élasticité des PO devrait être bien plus faible que celle du programme de stabilité sous-entend qu'il n'y aurait qu'un faible rebond des recettes fiscales de l'Etat après leur forte surréaction à la baisse lors de la crise en 2009, ce qui peut sembler exagérément pessimiste surtout sur une période de quatre années.

L'évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires (à 1,2 en moyenne entre 2011 et 2013 ; et moins de 1 sur la période 2008-2013) dans le programme de stabilité reflète un rattrapage partiel et progressif de la forte chute des prélèvements obligatoires observée durant la crise. Cette hypothèse est cohérente avec un scénario de reprise de la croissance à compter de 2011, après deux années 2008 et 2009 de croissance très en dessous du potentiel et une année 2010 légèrement en deçà.

En particulier, la prévision d'impôt sur les sociétés repose sur l'hypothèse prudente selon laquelle le montant de cet impôt exprimé en pourcentage de PIB, et à législation constant, ne rejoindrait qu'en 2013 son niveau d'avant crise atteint en 2008 (soit 2,5% du PIB). Cette hypothèse amène à retenir une élasticité de l'impôt sur les sociétés supérieure à l'unité qui n'a rien d'exceptionnel au vu des observations historiques - notamment celle, bien connue, de l'importante plus-value d'IS enregistrée en 1999-2000.

Entre 2008 et 2013, l'élasticité moyenne de l'ensemble des prélèvements obligatoires resterait très légèrement inférieure à l'unité, ce qui signifie que les recettes en 2013 auraient à peine retrouvé leur niveau de 2008 à législation constante.

Enfin, les mesures de relance comme le remboursement anticipé de report en arrière des déficits ont permis d'apurer une partie des stocks de déficit fiscal, ce qui explique un rebond de l'IS plus important que lors de la crise de 1993.

• Sur l'objectif de 0,6% de croissance en volume des dépenses publiques :

Cet objectif est effectivement ambitieux par rapport à la tendance constatée de 1999 à 2009 qui est de 2,4% en volume par an. Il convient de signaler que le taux de croissance de la dépense en volume de 0,6% est un taux moyen sur la période, avec une non reconduction en 2011 des mesures du plan de relance de 2010 qui contribue mécaniquement par contrecoup à son ralentissement.

Les décisions annoncées par le Président de la République lors de la deuxième conférence sur le déficit le 20 mai dernier montrent un engagement fort en faveur du respect de cet objectif avec :

- Pour l'Etat : la poursuite de l'application de la règle du « 0 volume » ce qui, compte tenu de la dynamique inéluctable de la charge de la dette et des pensions de l'Etat, se traduira globalement, dès 2011, par une stabilisation en valeur des dépenses (hors pensions et intérêts de la dette) sur les trois prochaines années, avec notamment la poursuite du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, la réduction des dépenses de fonctionnement courant de 10% en trois ans dont 5% dès 2011, et la réduction des dépenses d'intervention de l'Etat de 10% à horizon 2013 ;*
- Pour les opérateurs de l'Etat : l'application de ces mêmes règles de maîtrise des dépenses de personnel et de fonctionnement courant ;*

- *Pour les collectivités locales : le gel des dotations versées par l'Etat, hors FCTVA, aux collectivités locales qui aura un impact direct sur la maîtrise des dépenses locales, ainsi qu'un moratoire sur les normes réglementaires qui sont imposées aux collectivités dès 2011 ;*
- *Il faut par ailleurs noter que le rythme d'évolution des dépenses des administrations publiques locales devrait ralentir avec la fin des transferts de compétences et la probable fin de la montée en charge des dépenses sociales comme l'APA ou la PCH, ainsi qu'un cycle d'investissement moins marqué dans un contexte inflationniste plus modéré ;*
- *Pour les administrations de sécurité sociale : l'engagement de ramener le taux d'augmentation de l'ONDAM à 2,9% en 2011 et 2,8% en 2012, tout ou partie des mesures nouvelles n'étant mis en œuvre que si l'objectif de dépenses maladie est respecté. Les mesures prises pour respecter cet engagement de maîtrise de l'évolution de l'ONDAM pour l'année 2011 seront documentées lors du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.*

La Cour évoque, parmi les contraintes pesant sur les dépenses des administrations publiques au cours des prochaines années, le poids des charges d'intérêts et en particulier le risque que le taux apparent de la dette publique ne reste pas stable contrairement aux hypothèses du programme de stabilité. L'hypothèse du programme de stabilité doit cependant être considérée comme un scénario central compte tenu des gains de refinancement qui se poursuivront dans les prochaines années vu les taux de coupon des titres à amortir qui compenseront a priori l'impact du relèvement des taux courts.

Enfin, la réforme des retraites présentée par le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique aura des effets positifs sur la période 2011-2013.

III. L'analyse faite par la Cour de la norme de dépense de l'État doit être rectifiée

Nous tenons à rappeler que la norme de dépense « 0 volume » de l'État est un outil destiné à maîtriser les dépenses en amont, lors de la budgétisation : c'est ce pour quoi elle a été construite.

Ainsi, il est pertinent de la calculer, au moment de l'adoption du PLF, de LFI n à PLF n+1, de manière à s'assurer de l'effort réalisé en dépense. Dans le PLF pour 2009, sur le périmètre de la norme élargie, l'évolution des crédits à périmètre constant était de 1,6 % par rapport à

la LFI 2008¹²⁴. Il était par ailleurs vertueux de construire la norme sur la LFI, alors que le choc d'inflation conduisait à un dérapage en exécution 2008.

En exécution, la règle est de s'assurer du respect du montant total de crédits votés en valeur en LFI, de manière à assurer la discipline budgétaire. En 2009, la maîtrise des dépenses non impactées par la crise économique et la baisse de la charge de la dette ont permis non seulement de respecter, en valeur, le plafond de dépenses autorisé par le Parlement, mais également de réduire la dette de l'État à l'égard de tiers. Nous tenons à rappeler que l'État a ainsi résorbé dans la loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009, à hauteur de 2 milliards d'euros, sa dette à l'égard des organismes de sécurité sociale.

Nous avons pris bonne note des recommandations de la Cour, visant à modifier le périmètre ou les principes de fonctionnement de la norme de dépense de l'Etat. Il nous semble néanmoins que les adopter contribuerait à affaiblir cette règle budgétaire qui a fait ses preuves. Tout particulièrement, nous ne pensons pas que la proposition de la Cour d'inclure les dépenses fiscales au sein de la norme de dépense de l'Etat soit pertinente compte tenu des modalités très différentes de suivi et de pilotage de l'une et de l'autre catégorie de dépenses. Néanmoins, le Gouvernement partage le souci d'une forte maîtrise des dépenses fiscales comme il sera indiqué ci-après.

IV. Les développements de la Cour à propos du fonctionnement du budget triennal peuvent être complétés

Nous saluons la tonalité positive du rapport de la Cour concernant la gestion pluriannuelle du budget de l'État. L'adoption d'un budget triennal a constitué une avancée majeure qui permet à la fois de disposer d'une programmation détaillée des dépenses de l'État sur trois ans, à même de faire face à la rigidité croissante du budget découlant du poids des dépenses héritées du passé et de conférer aux gestionnaires la visibilité nécessaire à la conduite de réformes d'ampleur.

Au milieu de la crise économique et financière, l'annuité 2010 du budget triennal a servi de référence forte pour la construction du PLF pour 2010. Le plafond global de dépense de l'Etat pour 2010 a été fixé et respecté conformément à la prévision d'inflation. En outre, les principaux dépassements de plafonds prévus pour 2010 dans le cadre de la loi de programmation ont été rendus nécessaires sur des missions impactées par la crise économique. Ces dépassements sont demeurés limités et le cadre général du budget triennal a ainsi pu être pérennisé.

124) Une évolution en valeur de 1,6% en 2009 correspondant à une augmentation de 0,1% en volume.

Nous prenons enfin bonne note des préconisations de la Cour pour le prochain budget triennal en cours de préparation. Ses règles de fonctionnement seront détaillées au moment du débat d'orientation des finances publiques. Notre objectif est de stabiliser, pour les renforcer, ces règles de fonctionnement, tout en les améliorant chaque fois que possible.

V. La proposition de la Cour d'un rapport sur la soutenabilité des finances publiques soumis à son audit paraît en bonne partie redondante avec les informations déjà fournies par le Gouvernement

La Cour propose que le Gouvernement présente chaque année un rapport au Parlement sur la soutenabilité des finances publiques donnant, dans un cadre cohérent, des informations sur les évolutions tendancielle de recettes et de dépenses importantes au regard de cette soutenabilité.

Pourtant, il existe déjà de nombreuses informations disponibles notamment dans le programme de stabilité. Il comporte en effet une partie consacrée à la soutenabilité des finances publiques avec des développements sur les réformes structurelles (marché du travail, marché des biens et services, rationalisation des prélèvements obligatoires et des politiques publiques) et le chiffrage des indicateurs de soutenabilité, dans un cadre qui permet la comparabilité au niveau européen.

La Commission européenne et le Conseil utilisent d'ailleurs les travaux de l'Ageing Working Group sur la soutenabilité à long terme des finances publiques qui propose une méthode partagée de calcul des indicateurs.

Dans ce contexte, il ne semble pas nécessaire de produire un nouveau rapport qui serait redondant avec l'information dont le Parlement dispose déjà.

VI. Les propos de la Cour sur la dette française sont contestables ou exagérément alarmistes

• **Sur l'exposition de la dette publique au risque de taux :**

La Cour soulève la question de l'exposition de l'Etat au risque de taux. Elle relève que 27% de la dette à fin 2009 devra être refinancée en 2010 et 36% d'ici 2011. En premier lieu, le chiffre retenu mériterait d'être précisé : la somme de l'encours de BTF en fin d'année et des titres à plus d'un an devant être amortis s'établit à 297 Md€ pour un encours de dette négociable en fin d'année de 1148 Md€, soit 25,8%. Surtout, l'exposition de la France au risque de taux mis en exergue par la Cour mériterait d'être nuancée, par exemple en mettant en perspective les niveaux de taux actuels, extrêmement faibles, et le rythme de relèvement possible de ces taux en fonction de la politique monétaire menée par

l'institut d'émission. Compte tenu de la conjoncture économique actuelle et des communications de la Banque Centrale Européenne, la perspective d'un relèvement brutal et rapide des taux courts, ayant pour effet d'aplatir voire inverser la courbe des taux apparaît un scénario très improbable. Au-delà des gains cumulés entre 2007 et 2009, il apparaît que les conditions qui ont prévalu depuis le début de l'année 2010 restent très favorables : les taux à l'émission ont atteint en moyenne 0,28% à trois mois et 0,61% à 12 mois.

• Sur la détention de la dette par les non résidents :

La Cour fait un lien entre l'indépendance de la politique nationale et la détention d'une part importante de la dette française (68% à fin 2009) par les non résidents. La mise en relation de ces deux éléments est susceptible de laisser croire que le fait de disposer d'une base d'investisseurs aussi large serait un désavantage voire un danger. Or, l'existence d'un taux de détention élevé par les non-résidents doit être considérée comme un atout plutôt que comme une contrainte. D'abord, les titres d'Etat, à la différence des actions, ne donnent pas de droit de regard sur les politiques conduites par l'émetteur. Ils n'offrent pas davantage à leurs détenteurs la possibilité de demander à bénéficier d'un remboursement anticipé. A l'inverse, ce chiffre témoigne de la cote de confiance dont bénéficie la France auprès des investisseurs internationaux quant à la qualité de sa signature et de son économie.

Ainsi, la détention de titres d'Etat par une large base d'investisseurs étrangers aux caractéristiques et aux motivations distinctes (banques centrales, fonds souverains, fonds de pension, gestions d'actifs, gestions monétaires et gestions alternatives) et à l'origine géographique variée est un élément de sécurité en ce qu'il concourt à la diversification de la demande et réduit la dépendance de la France à l'égard d'un certain type d'investisseur. Cette diversification géographique et par catégorie de détenteur permet de limiter les fluctuations de la demande qui leur est adressée. A l'heure actuelle, au travers de recoupement effectués à partir de différentes analyses, on peut estimer que la dette de la France est détenue pour environ un tiers par des résidents, pour un tiers par des résidents de la zone euro hors France et pour le dernier tiers par les autres pays.

La demande adressée par les non-résidents permet par ailleurs d'alléger la pression de l'offre de titres de taux pesant sur le marché de l'épargne domestique, et contribue donc à la baisse des taux d'intérêt pour les opérateurs dont le financement est plus dépendant des sources domestiques.

Enfin, sur un plan macroéconomique, l'existence d'une base d'investisseur non domestique large et diversifiée permet en cas de choc macroéconomique de grande ampleur, tel que celui subi en 2008 et 2009, de laisser jouer les stabilisateurs économiques, voire de mener des politiques contra-cycliques ayant pour effet de creuser temporairement le besoin de financement de l'Etat sans qu'il soit pour autant nécessaire d'ajuster la consommation privée et sans exercer d'effet d'éviction sur les conditions de financement des opérateurs privés (entreprises, ménages). En permettant un lissage des chocs dans des conditions financières attractives, un taux élevé de détention par des non-résidents fournit ainsi un degré de liberté supplémentaire aux autorités publiques dans la conduite de leur politique économique.

VII. Le rapport propose enfin certaines analyses qui nous semblent devoir être tempérées

• **L'impact macroéconomique du plan de relance**

L'analyse d'un effet « limité » du plan de relance sur l'activité selon la Cour mérite d'être revue. Les montants en jeu sont en effet très significatifs et l'impact sur la croissance a été chiffré à environ 0,8 point de PIB lors de l'annonce des premières séries de mesures en décembre 2008. Cet impact est important et a contribué, avec les stabilisateurs automatiques, les mesures en faveur du système financier et le soutien de la politique monétaire, à la relative résistance de l'économie française pendant la crise (recul du PIB de -2,6% en 2009 contre -4,1% en zone euro).

• **La question de l'ajustement en cours d'année des plafonds du budget de l'Etat en fonction des variations de l'inflation prévisionnelle**

A la différence de la Cour, nous considérons qu'un ajustement instantané et immédiat des dépenses publiques sur l'inflation en cours d'année afin de garantir le respect de la norme en volume n'est pas opportun. Tout d'abord, il compliquerait le pilotage budgétaire : pour être pleinement efficaces, les règles en dépense, qu'il s'agisse de l'ONDAM ou de la norme de dépense de l'Etat, doivent être exprimées et mises en œuvre en valeur, ce qui rend plus difficile leur modification en cours d'année, par exemple au gré des fluctuations des prévisions d'inflation, qui ont été fortes ces dernières années.

Ensuite, à supposer possible une telle révision à la baisse en cours d'exercice, elle aurait en 2009 été contradictoire avec le plan de relance de l'économie et les efforts déployés par le Gouvernement pour soutenir la croissance.

• Les engagements en matière de dépenses militaires

La Cour mentionne un risque budgétaire inhérent à la loi de programmation militaire (LPM), la croissance des crédits prévue en LPM serait nettement supérieure à l'objectif de stabilisation à « zéro valeur » des dépenses de l'État hors charges d'intérêt et de pensions. De plus, la Cour met en garde contre des besoins qui seraient sous-estimés voire non prévus dans la LPM, considérant d'ailleurs que les LPM « sous-estiment systématiquement les financements nécessaires au regard du modèle d'armée ».

Notre analyse diffère sur ce sujet.

Sur un plan financier, si la LPM 2003-2008 a été correctement exécutée, les matériels prévus n'ont pas tous été au rendez-vous. Il a déjà été indiqué à la Cour à plusieurs reprises qu'une sous-estimation des hausses économiques et une sur-spécification quasi-systématique des matériels d'armement sont les principaux responsables de ce constat. La LPM 2009-2014 a tiré les conséquences de ces difficultés.

Nous tenons à ajouter que les aléas font intrinsèquement partie de toute programmation ; et il est de la responsabilité du ministère concerné de mettre tout en œuvre pour en assurer la maîtrise.

Enfin, concernant les contrats d'armement, la Cour regrette que les volumes commandés en application du Livre blanc soient en baisse, au détriment de la capacité opérationnelle. Il semble au contraire pertinent de mettre en adéquation les marchés d'armement avec les besoins capacitaires exprimés par le Livre blanc, plutôt que de maintenir des cibles surdimensionnées datant d'avant la parution de ce document.

Au sujet des ressources exceptionnelles, la Cour considère qu'elles sont plus faibles que prévu. A l'heure actuelle, rien ne nous permet de conclure cela. En particulier, les cessions d'actifs dans les télécommunications pourraient largement compenser d'éventuelles moins-values immobilières ; en revanche, nous donnons évidemment acte à la Cour de ce que le calendrier de perception de ces recettes sera décalé dans le temps.

Nous ne partageons pas l'analyse de la Cour qui conclut au non respect en 2009 de la règle de gage des nouvelles dépenses fiscales

Selon la Cour, l'encadrement des dépenses fiscales prévu par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) n'aurait pas été respecté. La Cour estime que les mesures de gage doivent chaque année être supérieures aux dépenses fiscales.

Cette interprétation, qui ne peut pas être tirée des dispositions de l'article 11 de la LPFP¹²⁵, n'est pas celle du Gouvernement pour lequel la règle de gage doit être vérifiée une fois que mesures de gage et mesures correctrices sont totalement montées en puissance.

• *La maîtrise des dépenses fiscales*

La Cour souligne le fait que, parmi les règles de programmation qu'il conviendrait d'adopter pour améliorer le pilotage des finances publiques, il faudrait réserver les mesures fiscales aux lois de finances et les exonérations de cotisations sociales aux lois de financement de la sécurité sociale.

La compétence exclusive des lois de finances sur les dispositions fiscales est une des mesures annoncées dans le relevé de conclusions de la deuxième conférence sur le déficit du 20 mai 2010.

Cette mesure nécessite une modification de la Constitution. Sans attendre celle-ci, la circulaire du Premier ministre datée du 4 juin 2010 prévoit que le Gouvernement s'impose dès à présent à lui-même cette règle, en l'étendant aux exonérations de ressources sociales. Ainsi, à partir de cette date :

- le Gouvernement n'insérera plus de disposition fiscale ou de disposition affectant les ressources de la sécurité sociale dans les lois ordinaires ;*
- pour les textes déjà déposés et les propositions de loi qui n'ont pas encore été examinés par la commission compétente de la première assemblée saisie, le Gouvernement présentera des amendements tendant à la suppression des dispositions de cette nature et opposera un avis négatif à tout amendement visant à en introduire.*

Le Gouvernement s'est en outre engagé dans un plan ambitieux de réduction des dépenses fiscales.

125) « I. – Au titre de chaque année de la période mentionnée à l'article 1er, les créations ou extensions :

1o De dépenses fiscales ;

2o Ainsi que de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, sont compensées par des suppressions ou diminutions de mesures relevant respectivement des 1o et 2o, pour un montant équivalent, selon les modalités précisées dans le rapport annexé à la présente loi.

II. – Chaque mesure relevant des 1o ou 2o du I instaurée par un texte promulgué au cours de la période mentionnée à l'article 1er n'est applicable qu'au titre des quatre années qui suivent celle de son entrée en vigueur. »

• La révision générale des politiques publiques (RGPP)

La Cour minimise la démarche de la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui se serait réduite à un exercice de réorganisation des administrations, à l'impact budgétaire relativement limité.

Pour nous, bien au contraire, la RGPP est une démarche sans précédent dans notre pays, tant au regard de la méthode suivie que des premiers résultats atteints.

Il nous semble utile de rappeler que le lien entre la RGPP et le budget pluriannuel 2011-2013 est fort et que les deux démarches, sans se confondre, s'alimentent mutuellement, à l'instar de ce qui s'était produit lors de l'élaboration du précédent triennal 2009-2011.

Une nouvelle série de réformes sera annoncée par le Président de la République à l'occasion d'un prochain Conseil de modernisation des politiques publiques. Ces mesures viendront s'ajouter à celles déjà existantes et déploieront leurs pleins effets sur la période 2011-2013. Elles permettront notamment de respecter l'objectif du gouvernement de ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux et de réaliser d'importantes économies sur les coûts de fonctionnement des administrations.

• La réforme des retraites annoncée le 16 juin

La Cour souligne l'importance de la réforme pour l'amélioration de la soutenabilité à long terme des finances publiques. Nous partageons l'analyse conduite par la Cour sur l'effet global de la réforme sur le déficit et sur la dette publique.

**Liste des rapports publiés par la Cour des comptes
depuis le 1^{er} janvier 2007**

* Rapport public annuel (février 2010)

* Rapport public annuel (février 2009)

* Rapport public annuel (février 2008)

* Rapport public annuel (février 2007)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2009 :**

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2009 (mai 2010)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2009 (mai 2010)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2008 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2009)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2008)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2007)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

*** Rapport de certification des comptes du régime général
de sécurité sociale :**

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2008 (juin 2009)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)

*** Rapport sur l'application de la loi de financement
de la sécurité sociale :**

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2009)

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2008)

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)

*** Rapports publics thématiques :**

Les concours publics aux établissements de crédit : bilan et enseignements à tirer (mai 2010)

L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves (mai 2010)

Les effectifs de l'Etat 1980-2008 - Un état des lieux (décembre 2009)

Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels (décembre 2009)

Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre (novembre 2009)

La conduite par l'Etat de la décentralisation (octobre 2009)

France Télévisions et la nouvelle télévision publique (octobre 2009)

La protection de l'enfance (octobre 2009)

Les concours publics aux établissements de crédit : premiers constats, premières recommandations (juillet 2009)

Les communes et l'école de la République (décembre 2008)

La formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008)

Les aéroports français face aux mutations du transport aérien (juillet 2008)

La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)

Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)

Les grands chantiers culturels (décembre 2007)

Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)

Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)

La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)

Les personnes sans domicile (mars 2007)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

La Fondation pour l'enfance (avril 2010)

La Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France (février 2010)

La Société protectrice des animaux (septembre 2009)

L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)

Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)

La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)

La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)

Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)

Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)