

Finances publiques : au-delà de la crise, l'aggravation du déficit structurel

PRESENTATION

Dans son rapport de juin 2009 sur les finances publiques, la Cour notait que leur situation s'était dégradée bien avant la crise et que le déficit public de 2008 était principalement de nature structurelle.

Elle soulignait le risque d'un emballement de la dette publique et estimait que celle-ci atteindrait sans doute 90 % du PIB à fin 2012, alors qu'elle était égale à 67,4 % du PIB à fin 2008¹. Les charges d'intérêt, qui représentaient déjà 16,6 % des recettes fiscales nettes de l'Etat en 2008, mobiliseraient une part fortement croissante des ressources publiques et réduiraient d'autant les marges de manœuvre budgétaires. La perte de confiance des consommateurs et des investisseurs qui en résulterait pourrait affaiblir la croissance.

La Cour estimait donc nécessaire d'arrêter la dérive de l'endettement, sans attendre des remèdes hypothétiques comme une hausse de la croissance potentielle ou une reprise temporaire de l'inflation.

Les révisions successives des prévisions officielles de déficit et d'endettement ont renforcé ce sentiment d'urgence. Dans les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2010, le Gouvernement retient ainsi que la dette atteindra 77 % du PIB à fin 2009 et 90 % à fin 2012, alors que la loi de programmation des finances publiques, votée au début de 2009, prévoyait encore qu'elle ne dépasserait 70 % du PIB ni à fin 2009, ni à fin 2012.

1) Le produit intérieur brut (PIB) est estimé à 1930 Md€ en 2009.

Cette hausse des déficits et de la dette, imputable à la crise mais aussi à des décisions d'effet durable, a entraîné le dépassement de tous les repères bâtis ces dernières années pour piloter les finances publiques. L'urgence du redressement impose de respecter les règles qui visent à encadrer l'évolution des finances publiques, de les compléter, mais surtout d'engager les réformes nécessaires.

Les observations de la Cour reposent sur les données disponibles au 22 janvier 2010.

I - La poursuite d'une dégradation structurelle

Le déficit public est passé de 3,4 % du PIB en 2008 à environ 8 % en 2009, soit une hausse de 4,6 points de PIB, et la dette publique a augmenté de 67,4 % du PIB à fin 2008 à environ 77 % à fin 2009.

La chute des recettes publiques due à la crise en est évidemment la principale cause. Mais les données provisoires disponibles montrent que la hausse du déficit est de nature structurelle pour environ 0,6 point de PIB et que la dégradation structurelle du déficit s'est donc poursuivie². En dépit des règles que le gouvernement s'est données et hors mesures de relance, la croissance des dépenses a été trop forte et les ressources publiques n'ont pas été préservées comme elles auraient dû l'être.

A - La hausse du déficit ne tient pas seulement à la crise

L'impact de la crise sur les finances publiques a été plus fort que prévu par le Gouvernement jusqu'en juin pour trois raisons : dans un contexte d'incertitude particulièrement grande, il a certes ajusté ses prévisions de croissance, ce qui n'avait pas toujours été le cas dans le passé, mais avec retard, notamment par rapport aux organisations internationales ; il a sous-estimé la réaction des recettes à la baisse du PIB ; le coût du volet « recettes » du plan de relance a dû être réévalué de 9,2 à 14,8 Md€

La crise a entraîné en 2009 une augmentation du déficit public qui peut être estimée à environ 2,8 points de PIB, hors mesures de relance, notamment en raison d'une réaction particulièrement forte des recettes fiscales à la baisse de l'activité. Les mesures de relance ont, quant à elles, représenté environ 1,2 point de PIB selon le rapport annexé au PLF 2010.

2) Le solde structurel vise à représenter la situation de fond des finances publiques après élimination des effets de la conjoncture et des opérations exceptionnelles (cf. encadré plus loin).

Au total, la dégradation de 4,6 points de PIB du déficit entre 2008 et 2009 peut donc être expliquée par la crise et les mesures prises pour y faire face à hauteur d'environ 4,0 points de PIB. La différence de 0,6 point de PIB tient à la croissance des dépenses, hors plan de relance, et aux mesures de baisse des prélèvements obligatoires.

B - Une maîtrise insuffisante des dépenses publiques

a) Un surcroît de dépenses non imputable à la relance

Une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques a été adoptée pour la première fois le 9 février 2009. Elle s'appuie sur une croissance de 1 % en volume des dépenses des administrations publiques en moyenne annuelle sur la période 2008 - 2012³.

Selon le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2010, cette croissance serait en réalité plus forte, de l'ordre de 1,6 % par an, sur cette période. Ce surcroît de dépenses n'est pas imputable aux mesures de relance, qui sont temporaires et limitées aux années 2009 et 2010. Celles-ci augmentent la croissance des dépenses en 2009, mais elles disparaissent progressivement en 2010 et 2011 si bien que, en moyenne, leur impact est nul sur l'ensemble de la période 2008-2012.

Pour 2009, les données actuellement disponibles montrent même une dérive plus marquée. Le taux de croissance des dépenses publiques en volume était estimé à 1,2 %, hors mesures de relance, dans le projet de loi de finances initial ; puis il a été plusieurs fois relevé au cours de l'année jusqu'à 2,6 %, hors mesures de relance, dans le PLF pour 2010, si l'on neutralise l'effet de la hausse des allocations de chômage.

Ce surcroît de dépenses publiques en volume est dû à une augmentation plus forte que prévu des dépenses de toutes les catégories d'administrations publiques (administrations centrales, locales et de sécurité sociale)⁴ en comptabilité nationale⁵.

3) La croissance en volume des dépenses publiques est ici estimée en déflétant leur croissance en valeur par l'indice des prix à la consommation hors tabac, comme le fait systématiquement le ministère des finances.

4) Entre les PLF 2009 et 2010, les prévisions de dépenses en volume (en comptabilité nationale), hors relance, sont passées de -0,3 à 2,2 % pour l'Etat, de 2,3 à 4,3 % pour les ASSO, de 1,3 à 1,8 % pour les APUL et de 2,3 à 4,5 % pour les ODAC.

5) Sur le seul périmètre de la norme de dépenses appliquée à l'Etat et en comptabilité budgétaire, le ministre chargé du budget a annoncé une croissance « zéro volume ». Une différence peut exister entre les taux de croissance des dépenses selon les comptabilités nationale et budgétaire en raison de différences de méthodes et de périmètre. La Cour présentera son analyse de ces dépenses dans ses rapports de mai et juin prochain.

b) Une évolution imputable à la rigidité des dépenses, plus qu'aux révisions des prévisions d'inflation

Les budgets des organismes publics, de même que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), ont été établis sur la base d'une inflation de 2 % en 2009 qui était celle prévue lors de la présentation du PLF. La prévision d'inflation pour 2009 a ensuite été ramenée à 0,4 %⁶, mais les crédits budgétaires et l'ONDAM, exprimés en valeur, n'ont pas été ajustés en conséquence : la croissance en volume des dépenses publiques a ainsi été nettement plus forte que prévu.

En 2008, s'était produite une erreur de prévision de l'inflation avec un effet de sens opposé et d'ampleur voisine sur la progression des dépenses en volume : l'inflation prévisionnelle avait été fortement sous-estimée et les crédits budgétaires et l'ONDAM n'avaient pas été majorés si bien que la croissance en volume des dépenses avait été comprimée.

Ces mauvaises anticipations de l'inflation en 2008 et 2009 ont eu des effets opposés dont l'impact global sur la croissance moyenne des dépenses en volume en 2008-2009 est très faible. Or, cette croissance moyenne sur 2008-2009 est de 1,9 %, donc nettement supérieure à l'objectif de 1,0 %, ce qui traduit la rigidité structurelle des dépenses et la difficulté des pouvoirs publics à les infléchir.

c) Une augmentation qui devrait être encore forte en 2010

La prévision du Gouvernement pour la croissance des dépenses publiques en volume en 2010 est encore de 2,0 %, hors effet des mesures de relance.

C - Des baisses d'impôts pérennes

La loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 prévoit des règles spécifiques d'encadrement des dépenses fiscales et des règles plus générales visant à sécuriser l'ensemble des prélèvements obligatoires. Celles-ci n'ont pas été respectées en 2009.

6) Prévision d'inflation qui figure dans le PLF pour 2010.

1 - Un encadrement non respecté des dépenses fiscales

a) Les nouvelles dépenses fiscales

L'article 11 de la loi prévoit que, pour chacune des années 2009 à 2012, les créations ou extensions de dépenses fiscales sont compensées par des suppressions ou diminutions pour un montant équivalent. L'article 12-II précise que le Gouvernement présente chaque année avec le projet de loi de finances (PLF) un bilan des créations, modifications et suppressions de dépenses fiscales adoptées dans les douze mois qui précèdent ou prévues par ce projet de loi de finances.

Le rapport annexé au PLF pour 2010 établit ce bilan prévisionnel pour les années 2010 à 2013, mais pas pour l'année 2009. Or, le respect de la règle de gage instituée par la loi de programmation doit être vérifié pour chaque année et peut seulement l'être pour l'année 2009. En effet, à la date de dépôt du PLF pour 2010, le coût des dépenses fiscales en 2009 est en grande partie constaté et peut difficilement être encore modifié par des mesures nouvelles.

D'après les informations transmises à la Cour, le coût en 2009, hors mesures de relance, des créations et augmentations de dépenses fiscales adoptées depuis le dépôt du PLF 2009 ou prévues dans le PLF 2010 est supérieur de 1,2 Md€ au coût des dispositifs supprimés ou réduits. La règle de gage n'a donc pas été respectée pour cette année.

Le coût net de ces mesures en 2010 est estimé à 2,2 Md€ et la règle ne pourra être respectée pour 2010 que si d'importantes réductions des dépenses fiscales sont rapidement votées.

La direction du budget fait valoir que la règle est cependant respectée car le coût net de ces mesures finira par s'annuler à terme grâce à la réduction progressive de certaines dépenses fiscales. Avec cette interprétation, non strictement conforme à la loi, les mesures prises depuis le PLF 2009 peuvent se traduire par des pertes de recettes jusqu'à un horizon lointain, en l'espèce au-delà même de la période de programmation. Une lecture stricte de la loi de programmation est que les mesures prises depuis le PLF 2009 ne doivent entraîner aucune perte de recettes au titre de chaque année de sa période d'application.

b) Les anciennes dépenses fiscales

Cette règle ne s'applique qu'aux mesures nouvelles et le montant total des dépenses fiscales, donné à titre indicatif dans les projets de loi de finances, peut augmenter du fait de l'augmentation du coût de mesures anciennes. Il passerait ainsi de 65,9 Md€ en 2008 à 70,7 Md€ en 2009, soit

une hausse de 7,3 % hors mesures de relance. En effet, au coût des mesures nouvelles (1,2 Md€) s'est ajoutée une hausse du coût de mesures plus anciennes pour 3,6 Md€

Enfin, un certain nombre de dépenses fiscales ne sont plus inscrites dans la liste figurant en annexe des projets de loi de finances depuis 2006. Ces dépenses fiscales existent encore, atteignent 80 Md€ en 2008, et sont probablement en augmentation⁷. Si ces dispositifs avaient été maintenus dans la liste des dépenses fiscales, le coût total en 2008 de ces dernières eût été de 146 Md€

2 - La préservation insuffisante des ressources publiques

La loi de programmation prévoit le niveau des recettes fiscales nettes de l'Etat pour chacune des années 2009 à 2012 et précise que, s'il n'est pas atteint, les mesures législatives nouvelles ne peuvent pas avoir pour conséquence de diminuer ces recettes sur l'ensemble de cette période. Comme les niveaux prévus ne seront vraisemblablement pas atteints spontanément sur cette période, les baisses d'impôts devraient être gagées par des hausses assurant une neutralité financière sur l'ensemble de la période.

Or, la baisse du taux de TVA sur la restauration, votée après la loi de programmation, contribue à réduire les recettes fiscales nettes de l'Etat de 1,5 Md€ en 2009 et de 3,0 Md€ par an à partir de 2010. Bien que d'autres décisions, comme la création de la taxe carbone⁸, jouent dans l'autre sens, l'ensemble des mesures fiscales nouvelles contribuent à réduire les recettes fiscales nettes de l'Etat d'environ 6 Md€ en 2009 et 2 Md€ de plus en 2010, hors réforme de la taxe professionnelle et hors mesures de relance. La règle de préservation des ressources posée par la loi de programmation n'a donc pas été respectée.

Pour l'ensemble des administrations publiques et compte tenu notamment de la hausse des taux des impôts locaux, la baisse structurelle des prélèvements obligatoires est de 2 Md€ soit 0,1 % du PIB, en 2009, puis de 4 Md€ soit 0,2 % du PIB, supplémentaires en 2010⁹. Au total, les baisses d'impôts pérennes qui ont déjà été décidées au titre de 2009 et de

7) Le coût total de ces mesures est difficilement comparable d'une année à l'autre avec les données publiées. La Cour présentera en juin une enquête sur les dépenses fiscales portant sur la pertinence de la liste retenue en annexe du PLF et leur chiffrage.

8) Telle qu'elle était prévue dans le projet de loi de finances pour 2010.

9) En prenant, dans une perspective structurelle, le coût de 4,3 Md€ en régime permanent de la réforme de la taxe professionnelle, alors qu'elle aurait un coût ponctuel de 11,7 Md€ en 2010.

2010 contribueraient à réduire les prélèvements obligatoires et aggraver le déficit structurel d'environ 6 Md€ soit 0,3 point de PIB.

D - Un déficit structurel aggravé

Dans son rapport de juin 2009 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a estimé le déficit public structurel à environ 3,5 % du PIB en 2008.

L'OCDE et la Commission européenne évaluent son augmentation en 2009 à environ 3 points de PIB (2,7 points pour la première et 3,2 pour la seconde). Les ministères financiers estiment également que l'application d'une méthode de calcul semblable à celle de ces institutions internationales conduit à une hausse de 2,9 points de PIB. Mais ils considèrent que cette méthode repose sur des hypothèses discutables, supposant notamment que les recettes publiques évoluent comme le PIB en valeur et que les mesures de relance sont durables. En posant l'hypothèse que la surréaction des recettes à la baisse du PIB est entièrement conjoncturelle et que le plan de relance est temporaire, ils estiment que le déficit structurel n'a pas varié en 2009.

La mesure du solde structurel de 2009 est particulièrement délicate (cf. encadré) et la Cour y reviendra en juin prochain dans son rapport sur les finances publiques, lorsque le recul sera suffisant.

Sur la base des prévisions pour 2009 figurant en annexe au PLF pour 2010, il est en revanche possible d'estimer dès maintenant la contribution des dépenses publiques et des baisses des prélèvements obligatoires à l'évolution du solde structurel, ce qu'il est convenu d'appeler « effort structurel » (en 2009, cet « effort » est négatif).

Le solde et « l'effort » structurels

Le solde structurel vise à représenter la situation de fond des finances publiques après élimination des effets de la conjoncture et des opérations exceptionnelles. C'est une construction qui repose sur certaines conventions et sur des hypothèses concernant notamment la croissance tendancielle de l'économie et la sensibilité des recettes et dépenses publiques à la conjoncture. Il existe donc plusieurs indicateurs de « solde structurel » calculés selon des méthodes différentes. Son estimation présente actuellement des difficultés inhabituelles qui tiennent à trois incertitudes :

- l'effondrement des recettes publiques qui va bien au-delà de la baisse du PIB sans qu'il soit facile de déterminer avec précision la part de cet effondrement qui est liée à la conjoncture ;

- l'importance des plans de relance, au sein desquels il est difficile de distinguer les dispositions temporaires de celles qui auront une incidence durable et donc « structurelle » ;

- l'incertitude sur le « rattrapage » de la baisse du PIB enregistrée en 2009 et sur le rythme de croissance qui prévaudra dans les prochaines années.

L'effort structurel, qui peut être négatif, mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un gouvernement, aux variations du solde structurel : la maîtrise des dépenses publiques en volume¹⁰, d'une part, et le coût des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part.

Si on retient, comme taux de croissance potentielle, l'hypothèse du ministère de l'économie, à savoir 1,7 % en 2009¹¹, la progression de 2,6 % des dépenses publiques en volume, hors plan de relance et indemnisation du chômage, a contribué à accroître le déficit structurel de 0,5 point de PIB. Les mesures relatives aux prélèvements obligatoires y ont ajouté de leur côté environ 0,1 point de PIB.

Le manque de maîtrise des dépenses publiques, malgré la stagnation des charges d'intérêt due à des taux particulièrement bas, et les baisses d'impôts ont donc accru le déficit structurel de plus d'un demi-point de PIB en 2009, ce qui rejoint et explique le constat effectué plus haut¹².

Cette hausse du déficit structurel le porte au-delà de 4 %¹³. Le déficit public d'environ 8 % du PIB annoncé pour 2009 est donc au moins pour moitié de nature structurelle¹⁴ et sa dérive structurelle s'est ainsi poursuivie. Bien que considérables, les pertes de recettes, les mesures de relance et la hausse des dépenses sociales dues à la crise n'expliquent au mieux qu'une moitié du déficit. Sauf mesures structurelles appropriées, la reprise de la croissance ne permettra pas de ramener durablement le déficit au-dessous de 4 % du PIB.

10) Sa contribution est égale à environ la moitié de la différence entre le taux de la croissance potentielle du PIB et le taux de croissance en volume des dépenses.

11) C'est une hypothèse optimiste et, avec le taux de 1,1 % retenu par la Commission européenne, la contribution des dépenses à la hausse du déficit structurel serait de 0,8 point de PIB.

12) Le FMI retient une dégradation structurelle du même ordre (0,7 point de PIB).

13) C'est un minimum : le déficit structurel pourrait se révéler bien plus élevé si les pertes de production et de recettes subies pendant la crise étaient irréversibles.

14) Pour plus des trois quarts selon l'OCDE et la Commission européenne.

II - Un emballement du déficit et de la dette au-delà de tous les repères

Le déficit et l'endettement publics ont dépassé en 2009 tous les repères qui avaient été fixés pour en faciliter le pilotage et les risques d'emballlement de la dette se sont accrus, ce qui renforce l'urgence du redressement des finances publiques.

A - Dettes et déficits : la perte des repères

Certaines règles budgétaires fixent des limites aux déficits et à l'endettement. Si ces limites sont souvent seulement indicatives, elles constituent des références pour le pilotage des finances publiques. Or, elles ont été largement dépassées, et certaines règles contournées, de sorte qu'elles paraissent ne plus pouvoir servir de repères.

1 - Les repères européens

Le traité instituant la Communauté européenne prévoit que les Etats membres évitent les « déficits publics excessifs ». Ces derniers sont caractérisés par un déficit public supérieur à 3 % du PIB¹⁵ ou une dette publique supérieure à 60 % du PIB, sauf si elle diminue suffisamment vite. Le traité institue surtout une procédure de surveillance, visant notamment à mettre un terme à une situation de déficit excessif, qui a été complétée par des règlements et une résolution du Conseil de l'Union européenne formant le « pacte de stabilité et de croissance ».

Le Conseil a constaté en avril 2009 que la France était en situation de déficit excessif et lui a recommandé de prendre avant novembre les mesures nécessaires pour, notamment, limiter le déficit à 5,6 % du PIB en 2009 et mettre un terme à la situation de déficit excessif en 2012. Ces objectifs étaient conformes à ceux que le Gouvernement français avait lui-même affichés en mars 2009.

Dès juin, le Gouvernement annonçait cependant un déficit supérieur à 7 % du PIB en 2009 et à 5 % du PIB en 2012, pourcentages qui ont ensuite été relevés jusqu'à respectivement 8 et 6 % du PIB lors de la présentation du projet de loi de finances initiale pour 2010. Alors que la dette devrait diminuer en 2012 pour que la France ne soit plus en situation de déficit excessif, elle continue d'augmenter dans les prévisions associées au PLF 2010 (de 87,6 % du PIB en 2011 à 90,0 % en 2012).

15) Sauf si le déficit reste proche de ce seuil et si une seconde condition est remplie : soit le dépassement est exceptionnel et temporaire, soit le déficit est en diminution.

En décembre, le Conseil a repoussé jusqu'à 2013 le délai imparti à la France pour mettre fin à la situation de déficit excessif.

2 - Les repères nationaux

a) L'ensemble des administrations publiques

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, les orientations pluriannuelles des finances publiques doivent « *s'inscrire dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* » (APU).

La loi du 9 février 2009 établit une programmation comportant un déficit de 4,4 % du PIB en 2009 et 1,5 % en 2012 ainsi qu'une dette de 70 % du PIB en 2009 et 69 % en 2012. Cette programmation est établie sous réserve de la confirmation des hypothèses économiques du rapport annexé à la loi, qui se sont avérées largement erronées pour 2009.

Dès son rapport public annuel de janvier 2009, la Cour avait noté que, contrairement aux prévisions inscrites dans la loi de programmation, la hausse de la dette publique serait, selon toute vraisemblance, supérieure à 20 points de PIB en 2012. Le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2010 le confirme (cf. ci-dessus).

La programmation des dettes et déficits publics établie par la loi du 9 février 2009 est donc désormais caduque et l'équilibre des comptes des APU est renvoyé à un horizon indéterminé.

Les prévisions de déficit et de dette associées au PLF pour 2010 ont été corrigées dans le projet de loi de finances rectificative présenté en conseil des ministres le 20 janvier 2010 pour tenir compte des modalités de financement des « investissements d'avenir ».

b) L'Etat

Le déficit budgétaire inscrit en loi de finances est un objectif qui repose sur une estimation des recettes fiscales fondée sur des prévisions économiques. Les lois de finances rectificatives permettent de prendre en compte de nouvelles prévisions et de corriger ce déficit.

Deux lois de finances rectificatives (LFR) pour 2009 ont été proposées par le Gouvernement peu après le vote de la loi de finances initiale. La deuxième, en mars 2009, établissait le déficit budgétaire à 104 Md€ Dès juin, le Gouvernement a annoncé qu'il dépasserait 125 Md€ et le projet de troisième LFR, prévoyant un déficit de 141 Md€, n'a été déposé qu'en novembre. Le déficit n'aurait été que légèrement inférieur à 140 Md€

En application de la LOLF, la loi de finances fixe un plafond à la variation nette de la dette négociable (obligations et bons du trésor) d'une durée supérieure à un an de manière à obliger le gouvernement à revenir devant le Parlement si un dépassement de ce plafond devient vraisemblable. Ce plafond, fixé à 45 Md€ dans la deuxième loi de finances rectificative, votée en avril, a été respecté, mais la dette négociable totale, y compris celle d'une maturité inférieure à un an, a augmenté de 124 Md€ du début de l'année jusqu'à fin octobre en raison du creusement du déficit. L'Etat a en effet surtout émis des bons du trésor à moins d'un an, dont l'encours s'est accru de 82 Md€ sur cette période. La limite instituée par la loi organique, qui ne porte que sur la dette à moyen et long terme, n'a donc pas empêché une forte augmentation de la dette globale.

c) Les collectivités territoriales

Le code général des collectivités territoriales leur impose d'équilibrer leurs charges de fonctionnement par leurs recettes de fonctionnement, ce qui est quasiment toujours respecté. Elles ne peuvent pas contracter de nouveaux emprunts pour rembourser leurs dettes, mais elles peuvent en contracter pour financer leurs investissements physiques et ceux-ci représentent plus de 70 % des investissements publics. Les règles qui leur sont appliquées n'empêchent donc pas leur endettement de s'accroître.

d) Le régime général de sécurité sociale

La LFSS pour 2009 prévoyait un déficit de 10,5 Md€ pour le régime général. Bien que la commission des comptes de la sécurité sociale ait révisé ce montant de presque 10 Md€ à la hausse en juin et que d'autres modifications soient intervenues ensuite, aucune loi n'a rectifié ce déficit jusqu'à la loi de financement pour 2010, en décembre 2009, qui l'a alors, seulement, porté à 23,5 Md€

Conformément aux dispositions organiques du code de la sécurité sociale, la LFSS pour 2009 a en outre fixé un plafond aux avances de trésorerie dont l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) peut bénéficier : il était de 19 Md€ Le code prévoyant toutefois qu'il peut être relevé, par décret, « en cas d'urgence », il a été porté à 29 Md€ par décret du 29 juillet 2009.

Comme la Cour l'a souligné dans son rapport de septembre 2009 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, cette autorisation de recours à l'emprunt ne vise normalement que les besoins de trésorerie infra-annuels. Or, les ressources actuelles de trésorerie du régime général couvrent un déficit qui n'a aucune chance d'être résorbé sans mesures structurelles d'ajustement, compte tenu de son ampleur. Le recours à ces avances est donc inadapté.

La caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) avait été créée pour y transférer les dettes accumulées par le régime général du fait de ses déficits récurrents. En outre, la loi organique de 2005 a prévu que tout nouveau transfert de dettes serait accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale. Ce mécanisme, conçu au départ pour mettre une limite à la hausse de la dette sociale¹⁶, a été privé de toute portée par la décision de laisser à l'ACOSS la charge de financer les déficits accumulés par le régime général en 2009 et 2010 (50 à 60 Md€).

La situation financière de l'ACOSS deviendra rapidement intenable. Une reprise de ses dettes par l'Etat constituerait une solution de facilité et un mauvais signal, celui que l'Etat aurait renoncé à enrayer les déficits sociaux.

Si les comptes sociaux ont souvent été déficitaires, des projections pluriannuelles décrivaient jusqu'ici une trajectoire de retour à l'équilibre, même si elles reposaient souvent sur des hypothèses optimistes. Avant la crise, la réduction du déficit de l'assurance maladie obtenue entre 2004 et 2008 et la possibilité d'un transfert de cotisation de l'assurance chômage à l'assurance vieillesse donnaient une certaine crédibilité à cette perspective de retour à l'équilibre qui est désormais caduque.

B - L'urgence accrue du redressement

Les évolutions de ces derniers mois accroissent la nécessité du redressement des finances publiques.

1 - L'emballlement de la dette et ses risques

En juin 2009, la Cour notait que la dette pourrait atteindre 90 % du PIB à la fin de 2012. Le rapport annexé au PLF 2010 retient aussi une prévision de 90 % du PIB à cet horizon, mais l'aggravation de la situation en 2009 doit conduire à revoir à la hausse les perspectives de déficit et de dette pour les années ultérieures.

16) Celle-ci pourrait dépasser 150 Md€ fin 2009 en ajoutant la dette de la CADES à celle des administrations de sécurité sociale.

Le rapport annexé au PLF 2010 prolonge la prévision de finances publiques jusqu'à 2013 où il fait état d'un déficit de 5,0 % du PIB et d'une dette de 91,3 %. Toutefois, si la croissance des dépenses publiques au-delà de 2010 était égale à celle des dix dernières années, soit 2,2 % par an¹⁷, le déficit serait encore de 7 % du PIB en 2013 et la dette de 95 %.

En outre, si la croissance du PIB et de la masse salariale ainsi que l'élasticité des recettes publiques au PIB étaient plus faibles que les hypothèses retenues par le ministère des finances de 2011 à 2013¹⁸, le déficit pourrait rester autour de 8 % et la dette approcher 100 % du PIB en 2013.

Après avoir atteint 1 000 Md€ fin 2003, la dette publique aurait dépassé 1 500 Md€ au tout début de 2010 et pourrait atteindre 2 000 Md€ en 2013.

En toute hypothèse, les charges d'intérêt augmentent donc sensiblement et cette hausse sera aggravée par la remontée progressive des taux d'intérêt. Il est indiqué dans les annexes au PLF 2010 que les prévisions de taux à trois mois et dix ans étaient en septembre dernier de 3,5 et 4,7 % à fin 2012, contre 1,0 et 3,6 % à fin 2009.

En prenant pour hypothèse un taux moyen de 4,0 %¹⁹ sur une dette publique de 100 % du PIB, la charge d'intérêt des administrations publiques atteindrait 4 % du PIB en 2013. Elle serait ainsi accrue de 35 Md€ par rapport à son niveau de 2008, et atteindrait 90 Md€ (soit 3 500 € par personne ayant un emploi). Son montant serait alors équivalent à celui du produit de la CSG.

A un niveau égal à 4 % du PIB, cette charge ne serait plus très loin du seuil de 10 % du produit des prélèvements obligatoires au-delà duquel il existe un risque, certes non automatique, de dégradation de la notation des dettes souveraines. Pour le seul Etat, la charge d'intérêt, qui représentait déjà 16,6 % des recettes fiscales nettes en 2008, limite considérablement sa marge de manœuvre.

Plus la dette publique est élevée, plus il est difficile d'arrêter son emballement et de la stabiliser, car il faut dégager un excédent primaire²⁰ encore plus important pour y parvenir.

De plus, il serait imprudent de se contenter de stabiliser la dette à un niveau très élevé. Si l'Etat veut disposer d'une marge d'action

17) Et non à 1,1 % comme le suppose cette prévision.

18) Soit notamment 2,5 % par an pour le PIB en volume et 5,0 % pour la masse salariale du secteur privé en valeur.

19) Ce taux était de 4,3 % en 2008.

20) Recettes publiques moins dépenses publiques hors charges d'intérêt.

suffisante en cas de nouvelle crise, il ne peut pas laisser la dette monter d'une marche de 20 à 30 points de PIB à chaque crise ou récession puis seulement stabiliser l'endettement jusqu'à la suivante. Il faut ramener rapidement 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'excédent du compte des administrations publiques qu'il faudrait dégager immédiatement et maintenir pour ramener la dette publique de 80 à 60 % du PIB²¹ en cinq ans²² est égal à 1,5 % du PIB (soit 30 Md€). S'il fallait partir d'une dette de 100 % du PIB, il serait de 5,0 % du PIB, soit un effort supplémentaire de 70 Md€ (l'équivalent de 7 points de CSG en plus).

Enfin, les déficits sont plus particulièrement inquiétants dans le domaine de la protection sociale : malgré les hypothèses relativement optimistes d'une croissance de la masse salariale privée de 5,0 % par an, en valeur, à partir de 2011, et d'un ONDAM à 3,0 %, le déficit du régime général serait toujours d'environ 30 Md€ en 2013 selon les prévisions du Gouvernement.

Le maintien du déficit à un tel niveau 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 prestations. En reportant le financement des prestations versées aujourd'hui sur les actifs des générations futures, l'endettement des régimes sociaux leur fera supporter une charge indue qui s'ajoutera aux coûts résultant d'une population vieillissante. A un tel niveau de déficit, l'équilibre ne pourra être rétabli sans une remise en cause du niveau de protection sociale ou sans une forte augmentation des prélèvements sociaux.

2 - Le recours supplémentaire à l'emprunt pour financer des investissements exceptionnels

Des investissements exceptionnels, à hauteur de 35 Md€ seront financés par le recours à de nouveaux emprunts ou par les fonds remboursés à l'Etat par les banques. Si leur rentabilité financière est suffisante, ces investissements pourraient contribuer à desserrer les contraintes pesant sur les finances publiques. Il est trop tôt pour évaluer cette rentabilité, mais le surcroît de recettes ou les moindres dépenses qu'en tireront les administrations publiques ne se concrétiseront qu'à long terme. Le problème posé par l'évolution de la dette dans les prochaines années risque donc d'être aggravé.

21) Niveau qu'elle avait presque atteint dans les années 1997 à 2002.

22) En prenant pour hypothèse une croissance du PIB en valeur de 3,5 % par an.

Les investissements dans la recherche et l'enseignement supérieur, qui constitueront une forte part de ces dépenses exceptionnelles, peuvent avoir une grande utilité pour la société, mais ils ne peuvent être financièrement rentables qu'à long terme pour les administrations publiques.

Si, en outre, un investissement public est utile d'un point de vue socio-économique, il n'est pas nécessairement rentable financièrement pour les administrations publiques, même à long terme. Les investissements dans le développement durable se traduisent ainsi par un environnement moins pollué, mais les recettes publiques qui en sont tirées peuvent être assez faibles.

Même si ces investissements exceptionnels sont choisis avec discernement, il est donc peu probable que les administrations publiques en tirent rapidement des recettes suffisantes pour en amortir le coût. Il en résultera un surcroît de charges d'intérêt qui préemptera une part des économies à réaliser sur les dépenses de l'Etat et qui risque d'affecter la crédibilité déjà affaiblie des engagements français de redressement des finances publiques.

3 - Une capacité de la France à réduire sa dette jusqu'ici plus faible que celle des autres pays

La dette publique s'emballe dans beaucoup d'autres pays et celle de la France à fin 2010 pourrait être voisine de la moyenne des pays comparables (84 % du PIB dans la zone euro selon la Commission européenne). Toutefois, l'appréciation des marchés sur la qualité de la signature des Etats dépend non seulement du niveau de la dette publique mais aussi, avec d'autres facteurs, de la capacité montrée par les Etats dans le passé à réduire un endettement excessif.

De nombreux pays ont réduit leur endettement de plus de 15 points de PIB à un moment ou un autre, sur les trois dernières décennies. Les Etats-Unis ont réduit leur dette de 17 points de 1993 à 2000. Le Royaume-Uni a réduit la sienne de 12 points de 1998 à 2001, après 22 points de 1984 à 1990. En dépit de déficits considérables imputables à l'ampleur de la récession et des mesures de relance, sa dette publique devrait encore être inférieure à celle de la France fin 2010. L'Allemagne, qui avait fortement réduit son déficit structurel avant la crise, maintiendrait aussi sa dette au-dessous de celle de la France fin 2010 malgré l'ampleur de la récession et de son plan de relance.

En revanche, la France n'est parvenue à diminuer sa dette que de 6 points de PIB au cours de la période de forte croissance des années 1998 à 2001. Elle s'est engagée depuis longtemps à réduire son déficit et son

endettement publics dans ses programmes de stabilité et de croissance, mais les moyens mis en œuvre n'ont jamais été à la hauteur des objectifs affichés et ceux-ci n'ont jamais été atteints.

III - La nécessité de mesures structurelles

Il existe déjà beaucoup de règles budgétaires, mais elles n'ont pas pu empêcher la dégradation des comptes publics et il n'existe plus de programme crédible de redressement, pour l'Etat comme pour la sécurité sociale. Les normes de dépenses et les règles encadrant les baisses d'impôts sont néanmoins utiles et l'objectif de leur respect doit être réaffirmé. En tout état de cause, seules de profondes réformes permettront de redresser les finances publiques et, pour les régimes sociaux, d'éviter leur dégradation.

A - Respecter les normes budgétaires et en renforcer certaines

1 - Les objectifs de déficit ou d'endettement

La fixation d'objectifs de déficits à moyen terme ou de limites à ne pas dépasser fournit d'utiles repères pour le pilotage des finances publiques. Toutefois, le solde budgétaire est trop dépendant de la conjoncture pour pouvoir faire l'objet d'un pilotage fin. Dans les périodes d'expansion, où les recettes sont généralement plus abondantes que prévu, la réalisation du solde affiché en loi de finances ou dans la programmation pluriannuelle peut masquer une gestion insuffisamment rigoureuse des finances publiques. En période de conjoncture médiocre et a fortiori de récession, où les recettes se dérobent, le respect d'un objectif de solde ne pourrait au contraire être obtenu que par une politique très restrictive qui aggraverait la chute d'activité.

Les soldes présentés dans les lois de finances et de financement, ou figurant dans les exercices pluriannuels, ne sont donc que des prévisions fortement dépendantes des hypothèses économiques qui leur sont associées. Les réalisations peuvent s'écarter très fortement de ces prévisions quand les cycles conjoncturels sont très accusés. En conséquence, l'augmentation de l'endettement peut dépasser les plafonds fixés dans les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale.

Le gouvernement devrait revenir plus systématiquement devant le Parlement pour lui proposer les ajustements nécessaires des soldes et des plafonds d'endettement lorsque leur dépassement semble inévitable.

Le concept de déficit structurel a, en principe, pour avantage que celui-ci est indépendant de la conjoncture. Son évolution est plus facilement maîtrisable par le Gouvernement que celle du déficit effectif, soumis aux fluctuations de la conjoncture. Il constitue donc un critère essentiel d'analyse des finances publiques et l'objectif ne peut être qu'un solde structurel nul ou même, compte tenu des dettes accumulées, positif.

Toutefois, le calcul du solde structurel présente des difficultés méthodologiques qui ont déjà été soulignées. Dans la conduite de la politique économique, il est plus opératoire de viser un « effort structurel » significatif de réduction des dépenses publiques ou de hausse des prélèvements obligatoires pendant plusieurs années.

L'Allemagne est allée plus loin en décidant d'inscrire le principe de l'équilibre structurel de ses finances publiques dans sa loi fondamentale, mais la rédaction de cette règle est compliquée et source potentielle de contestation et elle semble mal adaptée au contexte français. En outre, elle n'entrera en vigueur qu'en 2016 alors que le problème des finances publiques françaises appelle des solutions urgentes. Enfin, la révision constitutionnelle qui donnerait une force juridique à l'équilibre structurel nécessiterait inévitablement un délai.

Mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires au redressement des finances publiques est bien plus important que de mettre en place une règle, organique ou constitutionnelle, d'équilibre à moyen terme, nécessairement complexe et risquant d'être contournée.

Si une limite était néanmoins fixée au déficit structurel dans un texte supra-législatif, il faudrait encore en confier le calcul à un organisme indépendant, d'une part, et préciser les conditions dans lesquelles le respect de cette règle serait assuré et le rôle qu'y tiendrait le Conseil constitutionnel, d'autre part.

2 - Les normes de dépenses et l'encadrement des recettes

Un objectif de déficit structurel ne peut, en tout état de cause, être atteint que si les dépenses et les baisses d'impôts sont strictement encadrées.

a) Les normes d'évolution des dépenses

Le redressement des finances publiques doit avant tout reposer sur une meilleure maîtrise des dépenses. La norme qui s'applique aux dépenses de l'Etat devrait être durcie et une norme de dépenses semblable devrait être inscrite dans les contrats d'objectifs et de moyen passés avec les principaux opérateurs. Dans le domaine social et compte tenu de l'ampleur des déficits, un effort supplémentaire de maîtrise des dépenses

est nécessaire pour ramener la croissance de l'ONDAM au-dessous de 3 %, sauf à risquer une mise en cause à terme du système même de protection sociale ; les mécanismes d'alerte et de correction en cas de risque de dépassement de ces normes devraient être renforcés ; une règle d'ajustement automatique des paramètres des régimes de retraite, ou des cotisations, en cas de déficit structurel de l'assurance vieillesse pourrait être étudiée.

b) L'encadrement des baisses de prélèvements obligatoires

Le déficit structurel de la France résulte de baisses d'impôts qui n'ont pas été compensées par une maîtrise suffisante des dépenses. Un enjeu essentiel est désormais de préserver les ressources publiques en prohibant les décisions qui réduisent durablement le produit des impôts et cotisations. Une telle règle n'interdit pas de réformer les prélèvements obligatoires mais impose de le faire à recettes globales constantes.

La loi de programmation des finances publiques prévoit que toute mesure ayant un impact à la baisse sur le niveau des recettes fiscales doit être gagée par une augmentation à due concurrence de ces recettes et il convient de respecter strictement ce principe chaque année.

Quant à l'encadrement des dépenses fiscales instauré par la loi de programmation des finances publiques, il constitue un progrès et doit être respecté mais ne porte que sur les mesures nouvelles sans empêcher l'augmentation du coût des dépenses fiscales anciennes. Des dispositions doivent à présent être prises pour encadrer l'évolution d'ensemble des dépenses fiscales.

Les règles instituées par la loi de programmation peuvent être remises en cause par des lois postérieures, et notamment par des lois de finances. Leur inscription dans une loi organique favoriserait leur respect.

B - La nécessité de réformes de grande ampleur

La croissance des dépenses publiques et les baisses d'impôts ont été excessives en 2009, sans tenir compte des mesures de relance qui devront être supprimées avant la fin de l'année 2010. Au-delà de l'arrêt des mesures de relance, le redressement des finances publiques appelle surtout des réformes de grande ampleur, plus que de nouvelles règles.

La Cour a déjà formulé dans ses rapports publics de nombreuses recommandations sur les réformes souhaitables dont on rappelle seulement ici quelques enjeux prioritaires, et sur la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui a concentré jusqu'ici l'essentiel des efforts des pouvoirs publics pour rationaliser la dépense publique.

1 - La révision générale des politiques publiques (RGPP)

La RGPP est une démarche ambitieuse, mais qui, en l'état actuel, aboutit, au plan budgétaire, à des résultats modestes.

Les objectifs étaient de moderniser le service public et d'assurer la maîtrise des finances publiques, en posant la question de la légitimité de toutes les dépenses publiques du pays.

Le dispositif de suivi a été très structuré, pour éviter les risques d'enlisement des réformes, l'objectif étant de s'assurer de la mise en œuvre effective des décisions du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP). Les ministères, qui sont les maîtres d'œuvre de la RGPP, mobilisent en leur sein des équipes projet étoffées. La réforme de l'Etat au plan territorial, notamment, est mise en œuvre par des équipes importantes, au sein des administrations centrales et au niveau local.

Or, tant le résultat final que certains aspects de la démarche ne sont pas à la hauteur des visées initiales.

L'évaluation finale des économies attendues, présentée par le ministre chargé du budget en juin 2008, n'est que de 7,7 Md€ ramenés à 6,0 Md€ après rétrocessions aux fonctionnaires d'une partie de ces gains, alors que le déficit d'exécution de la loi de règlement était déjà supérieur à 56 Md€ en 2008.

Quant à la démarche, des évolutions importantes ont affecté, depuis le lancement de la RGPP, tant les décisions du CMPP que le processus de réforme lui-même.

La « traçabilité » des décisions mises en œuvre, notamment de leurs effets budgétaires, est d'abord insuffisante. En effet, leurs évolutions ne sont jamais présentées dans les rapports successivement publiés et la RGPP se présente comme un flux de décisions permanentes, alors que leur contenu évolue avec le temps.

Les grands axes de modernisation qui structuraient la démarche et étaient initialement mentionnés à l'appui de chaque décision ont disparu dès juin 2008. Les objectifs présentés dans les rapports publics de suivi sont désormais spécifiques aux ministères, y compris souvent lorsqu'il s'agit de chantiers interministériels. Or, une démarche ministérielle risque de donner trop d'influence aux administrations et de contredire l'ambition plus stratégique initiale.

Le processus de révision ne constitue pas une « revue de programme », telle que réalisée dans d'autres pays, comme cela avait été envisagé au départ. Il devait initialement conduire à s'interroger sur la

raison d'être des politiques publiques, afin de dépasser la logique des moyens. Il s'agit très généralement de «faire mieux avec moins», sans réexaminer les missions, objectif certes louable, mais différent. Rares sont finalement les abandons, ou même les allègements de la charge de travail des administrations, par ailleurs souvent désorganisées, notamment au niveau territorial.

La RGPP mobilise fortement les administrations, mais davantage pour de profondes révisions de leurs organigrammes que pour celle des politiques qu'elles mettent en œuvre.

Au reste, le champ budgétaire concerné par la réforme (environ 140 Md€) est bien plus réduit que prévu, et se trouve de fait centré sur les seules dépenses de fonctionnement de l'Etat, hors interventions et intérêts (soit moins de 15 % de la dépense publique).

Enfin, la Cour, qui avait mis en évidence, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2007, l'absence de lien entre les audits de modernisation et le budget de l'Etat, s'est demandée si la RGPP avait constitué le creuset de la programmation triennale des finances publiques, le ministère du budget n'ayant communiqué qu'un chiffre global d'économies.

A la lecture des documents budgétaires, il est difficile d'appréhender l'impact de la RGPP, notamment budgétaire, ou d'en suivre la mise en œuvre. Il est, de fait, difficile, avec les documents transmis à la Cour, d'établir un lien clair entre le budget triennal et la RGPP, supposée refonder la dépense publique.

La Cour recommande deux orientations :

- s'agissant de la RGPP elle-même, sa méthode doit être pour le moins complétée : la lecture des documents budgétaires doit permettre d'appréhender les économies, pour chaque mesure ou groupe de mesures, tant en crédits qu'en ETPT (équivalent temps plein travaillé), en précisant l'horizon temporel envisagé de ces économies au regard des missions confiées aux administrations, afin de sortir véritablement d'une logique budgétaire encore trop marquée par la gestion des moyens.

- surtout, une autre démarche doit être engagée pour maîtriser la dépense publique, notamment les interventions et le vaste secteur des opérateurs : l'évaluation des politiques publiques permettra seule de sortir d'une approche dont l'ambition s'est appauvrie en se cantonnant au fonctionnement de l'Etat et à ses personnels.

Cette approche plus exigeante n'est évidemment pas sans présenter des risques et elle doit être accompagnée d'un effort continu d'information à l'égard du Parlement et des citoyens.

2 - Les grands enjeux en matière de dépenses

a) L'Etat et ses opérateurs

Au-delà des réorganisations de services de l'Etat entraînées par la RGPP, ses interventions devront être revues avec la perspective de supprimer les moins utiles.

La maîtrise de la masse salariale ne peut pas seulement reposer sur le non remplacement d'un départ en retraite sur deux, mesure utile mais dont le rendement budgétaire va diminuer, car les flux de départ en retraite ont commencé à décliner en 2008 pour l'Etat. S'agissant des opérateurs, l'impact d'une extension de cette règle serait limité, car leurs agents sont relativement jeunes : il serait préférable de fixer à chacun un objectif d'évolution des effectifs, ou de gains de productivité, en tenant compte de leurs spécificités.

Il faut désormais explorer de nouveaux outils de maîtrise de la masse salariale. Une adaptation en profondeur de la gestion des effectifs de l'Etat est nécessaire pour tendre à une meilleure corrélation avec la réalité de ses missions²³. En outre, la politique de rémunération des fonctionnaires constitue un enjeu essentiel, non seulement pour l'Etat mais aussi pour l'ensemble des administrations publiques (chaque hausse de 1 % de la valeur du point accroît leur masse salariale, hors pensions, d'environ 1,7 Md€).

b) La sécurité sociale

La situation intenable de la trésorerie du régime général donne une urgence accrue aux décisions à prendre en matière de sécurité sociale. Le redressement des comptes sociaux est particulièrement nécessaire pour sauvegarder au bénéfice des générations futures le bénéfice de ce que nous ont légué les générations précédentes.

La branche retraite du régime général connaît un déficit très important et rapidement croissant (8 Md€ en 2009, et vraisemblablement 11 Md€ en 2010) et le redressement de ses comptes ne peut être différé. Les engagements pris par l'Etat et les administrations de sécurité sociale au titre des retraites pèsent par ailleurs sur la soutenabilité à long terme des finances publiques. Un rendez-vous a été annoncé pour 2010 et il est indispensable qu'il débouche dès cette année sur des décisions permettant de compléter les réformes déjà réalisées, celles-ci restant insuffisantes pour assurer l'équilibre des régimes de retraite. La réforme devra toucher

23) Cf. rapport sur « Les effectifs de l'Etat 1980-2008 ; un état des lieux » ; 2009

l'ensemble des régimes, et pas seulement celui des salariés du secteur privé (les pensions des agents de l'Etat représentent 46 Md€ et augmentent de 2,5 Md€ chaque année).

La croissance des dépenses de l'assurance maladie est très forte (environ 5 % par an) lorsque rien n'est fait pour la freiner. Les mesures prises année après année ont permis de la ralentir autour de 3,5 % par an depuis 2006. Pour la ramener en-deçà du taux de 3 % prévu pour 2010, il faut poursuivre cet effort, mais aussi envisager des réformes plus importantes, notamment dans le domaine des affections de longue durée. La Cour a aussi montré dans son rapport de 2009 sur la sécurité sociale l'existence de marges importantes de productivité dans les établissements hospitaliers. Les efforts déployés par les ARH devront donc être amplifiés par les ARS qu'il s'agisse de l'optimisation de l'offre, de l'organisation interne des établissements ou du pilotage des investissements hospitaliers. Enfin, la croissance des dépenses des établissements médico-sociaux, qui est la plus forte au sein de l'ONDAM, nécessite des efforts particuliers pour la ralentir.

c) Les collectivités locales

De 1999 à 2008, les dépenses locales ont augmenté en moyenne de 3,1 % en volume par an, en excluant les dépenses relatives aux compétences transférées par l'Etat, et ont contribué pour un tiers à la croissance du total des dépenses publiques. Il est impératif de ralentir leur progression.

Comme la Cour l'a montré dans ses rapports précédents, notamment celui de 2009 sur la conduite par l'Etat de la décentralisation, le ralentissement de cette croissance ne peut résulter que d'une vaste réforme touchant à la fois l'organisation générale des collectivités locales, la répartition des compétences entre elles, la nature et l'affectation des impôts locaux, l'allocation des dotations attribuées par l'Etat, notamment aux communes et à leurs groupements.

3 - Les enjeux en matière de prélèvements obligatoires

La réduction du déficit structurel doit passer en priorité par le ralentissement des dépenses publiques, mais, même si d'ambitieuses réformes allant bien au-delà de la RGPP sont menées à bien, l'ampleur des déficits rend difficilement évitable une augmentation des ressources publiques. Il ne s'agit pas de créer de nouveaux prélèvements, mais d'accroître le rendement de ceux qui existent, notamment en supprimant ou en réduisant une partie substantielle des dépenses fiscales et niches sociales.

Au-delà de l'encadrement des créations et extensions de dépenses fiscales, il faudra en réduire fortement le coût. Compte tenu des délais nécessaires à leur évaluation et à la difficulté d'en supprimer, cette réduction passe, au moins à court terme, par une diminution systématique des plafonds appliqués aux réductions et crédits d'impôts.

L'augmentation des prélèvements sociaux est plus particulièrement nécessaire pour mettre fin à l'accroissement de la dette sociale. Comme la Cour l'a indiqué dans ses rapports sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale, le traitement dérogatoire accordé à certains revenus au regard des prélèvements sociaux devrait aussi être remis en cause, au-delà des mesures déjà prises.

CONCLUSION

Le déficit public atteint un niveau sans précédent en temps de paix et la dette s'emballe. Dans le contexte de crise de l'année 2009, les limites posées aux déficits et aux dettes ne pouvaient qu'être repoussées ou dépassées. Les inévitables pertes de recettes dues à la crise ont en effet été considérables.

Le déficit a cependant été aggravé par une maîtrise insuffisante des dépenses publiques et par des mesures de réduction durable des prélèvements obligatoires. Les règles instaurées en ce domaine ont été insuffisantes, ou n'ont pas été respectées, et les données provisoires disponibles montrent que le déficit structurel a ainsi été accru.

Il est urgent de le réduire rapidement : les marges de manœuvre pour affronter d'éventuelles nouvelles crises se sont considérablement amoindries et, plus les efforts de redressement seront différés, plus ils seront difficiles. Les règles qui visent à contenir la croissance des dépenses et à préserver les ressources publiques doivent donc être strictement respectées et, pour certaines, renforcées.

Mais les règles ne suffiront jamais pour assurer le redressement des comptes publics qui viendra seulement de réformes structurelles d'une ampleur suffisante pour ralentir durablement et sensiblement la croissance des dépenses. La dégradation des comptes, notamment dans le domaine social, est toutefois telle qu'il faudra aussi augmenter le produit des prélèvements, notamment en remettant en cause les multiples « niches » qui le minorent.

Les ajustements nécessaires devront être réalisés quand l'activité sera suffisamment soutenue, mais aussi avant que la politique monétaire européenne ne soit resserrée et en profitant du soutien qu'elle apporte actuellement à la croissance.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI
ET DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

L'insertion de la Cour des comptes intitulée « Finances publiques : au-delà de la crise, l'aggravation du déficit structurel », destinée à figurer dans le rapport public annuel 2010 de la Cour des comptes., appelle de notre part les observations suivantes.

Nous partageons le souci de la Cour de poursuivre et d'amplifier les réformes structurelles engagées, et de les accompagner des règles budgétaires les plus efficaces pour assurer la soutenabilité de nos finances publiques.

Nous tenons en revanche à souligner nos divergences dans l'analyse de l'impact de la crise sur les finances publiques et sur les efforts réalisés par le Gouvernement dans une conjoncture dégradée.

C'est pourquoi, le propos de la Cour appelle trois séries d'observations :

- la dégradation du déficit public en 2009 est entièrement imputable à la crise et non en partie comme l'indique la Cour ;*
- l'effort de maîtrise des dépenses publiques et d'encadrement des dépenses fiscales nous semble sous-estimé par la Cour ;*
- enfin, l'analyse de la variation de la dette négociable appelle quelques remarques.*

Au-delà, la volonté du Gouvernement de poursuivre et d'amplifier les réformes structurelles mérite d'être soulignée.

1. Contrairement à l'analyse faite par la Cour, la dégradation du déficit public en 2009 est entièrement imputable à la crise.

La Cour considère que la dégradation du solde public de 3,4 % du PIB en 2008 à 8,2 % du PIB en 2009 (estimation du PLF 2010), soit de 4,8 points de PIB, ne tient pas seulement à la crise. La crise aurait entraîné une dégradation « spontanée » du déficit public d'environ 3 points de PIB et le plan de relance français, concentré sur 2009, a un impact de 1,2 point de PIB en comptabilité nationale. Ainsi, resterait 0,6 point de PIB de dégradation que la Cour attribue à une dégradation structurelle du déficit français.

Cette analyse de la Cour sous-estime les effets de la crise sur le solde public. Elle semble reposer en effet sur deux éléments : une évaluation de l'impact immédiat du creusement de l'écart de production en 2009, d'environ 4 points de PIB, qui avec un taux de prélèvements obligatoires proche de 50% contribue à dégrader le solde d'environ 2 points de PIB, auquel la Cour ajouterait 1 point de PIB reflétant l'ampleur exceptionnelle du repli de l'impôt sur les sociétés, dont l'évolution spontanée est de -43%.

Or, l'impôt sur les sociétés n'est pas le seul impôt ou prélèvement obligatoire à avoir fortement surréagi à la dégradation de l'activité. L'évaluation de la Cour néglige ainsi le fait que d'autres impôts, comme les droits de mutation (-30 %) ou la TVA (-3,8 % en évolution spontanée), ont spontanément été moins dynamiques que l'activité (-0,9 % en valeur). C'est aussi le cas de la masse salariale privée (-2 % au sens de l'ACOSS), sur laquelle est assise une large part des recettes sociales.

La dégradation du solde public liée à la crise est ainsi supérieure à celle indiquée par la Cour : la crise et le plan de relance expliquent en réalité l'intégralité de l'écart entre les déficits enregistrés en 2008 et 2009.

Par ailleurs, il convient d'ajouter que les informations disponibles sur l'exécution 2009 conduisent à réviser le déficit public à 7,9 % du PIB, soit une prévision en légère amélioration par rapport à celle associée au PLF 2010. Ceci doit conduire à nuancer plus encore l'analyse faite par la Cour.

2. L'effort de maîtrise des dépenses publiques et d'encadrement des nouvelles dépenses fiscales nous semble sous-estimé par la Cour.

➤ La maîtrise des dépenses publiques est d'autant plus importante qu'elle est intervenue en 2009 dans un contexte économique très dégradé.

Selon la Cour, la dégradation du solde public serait en partie imputable à une maîtrise insuffisante des dépenses publiques. Elle indique que, hors impact de la crise, la hausse des dépenses publiques en 2009 serait de +2,6 % en volume, contre +1,2 % dans le PLF initial (+1,4 point par rapport à la prévision initiale).

Il nous semble donc nécessaire de rappeler que la dépense publique a été maîtrisée en 2009, malgré la conjoncture. Pour l'Etat, la norme de dépense hors relance est respectée en 2009, en dépit de la crise et des augmentations de dépenses inéluctables qu'elle a entraînées.

Depuis les prévisions réalisées au moment du dépôt du PLF 2010, la maîtrise des dépenses a permis non seulement de respecter, en valeur, le plafond de dépenses autorisé par le Parlement, mais également de réduire la dette de l'Etat à l'égard de tiers. Nous tenons tout particulièrement à rappeler que l'Etat a 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. Hors plan de relance et avant cette opération de remboursement de dettes passées vis-à-vis de la sécurité sociale, les dépenses de l'Etat ont pour la première fois en 2009 diminué en euros courants par rapport à l'année précédente (de -0,2 %).

Dans le domaine de l'assurance maladie, les efforts de maîtrise des dépenses ont permis de contenir l'ONDAM à un niveau légèrement supérieur à 3% pour la deuxième année consécutive. Le dépassement exprimé en "point d'ONDAM" constitue le plus faible écart à l'objectif voté par le Parlement depuis 1999.

Pour la Cour, la hausse en volume de l'ensemble des dépenses publiques en 2009 ne serait que partiellement imputable à la surprise d'inflation négative car celle-ci ne ferait que compenser la surprise positive d'inflation enregistrée en 2008. Cette analyse doit être corrigée. Compte tenu des mécanismes d'indexation des prestations sociales (par exemple famille) qui garantissent le pouvoir d'achat des ménages contre les chocs d'inflation non anticipés, l'analyse de l'impact des chocs d'inflation 2008 et 2009 doit être faite sur la période 2008-2010 pour être complète. Une logique d'ajustement instantané et immédiat des dépenses publiques sur l'inflation afin de garantir leur respect en volume 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.

➤ *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 LPFP²⁴, n'est pas celle du Gouvernement pour qui la règle de gage doit être vérifiée une fois que mesures de gage et mesures correctrices sont totalement montées en puissance.

L'interprétation du Gouvernement est constante depuis la présentation de la LPFP et a été reprise dès le rapport de M. Carrez relatif à la loi de programmation des finances publiques qui mentionnait que « le Gouvernement applique donc la règle de gage en tenant compte de la montée en puissance des dispositifs ». A la différence de celle de la Cour, l'interprétation du Gouvernement ne contraint pas le choix des mesures de gage à adopter. En effet, elle ne conduit pas à exclure certaines mesures qui, pour des raisons liées aux règles d'assiette ou aux modalités de recouvrement des impôts, ne permettent pas d'avoir un impact dès l'année où la mesure est décidée²⁵.

Ainsi, l'ensemble des mesures fiscales proposées par le Gouvernement depuis le projet de loi de finances pour 2009, y compris la création d'un taux réduit de TVA pour la restauration, est quasiment gagé à horizon 2013. Les nouvelles dispositions en matière de niches fiscales permettraient même de réaliser une économie nette à cet horizon.

➤ La réforme des niches fiscales doit reposer sur une analyse préalable de leur efficacité.

La Cour propose d'augmenter les ressources publiques non pas grâce à la création de nouveaux prélèvements mais par la réduction du coût des dépenses et niches fiscales et propose, en l'absence d'une évaluation exhaustive de l'efficacité des dépenses fiscales, de procéder à une réduction systématique des plafonds qui leur sont appliqués.

24) « I. – Au titre de chaque année de la période mentionnée à l'article 1er, les créations ou extensions :

1) De dépenses fiscales ;

2) 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. »

25) En s'en tenant à l'interprétation de la Cour, une dépense fiscale qui entre en vigueur en N ne peut conduire à adopter une mesure de gage sur l'impôt sur le revenu dont l'impact n'existera qu'en N+1.

La preuve de l'efficacité des différentes dépenses et niches fiscales est une condition importante de leur maintien. C'est d'ailleurs dans ce sens que le Gouvernement s'est engagé à fournir au Parlement un rapport sur l'efficacité de l'ensemble des dépenses fiscales et niches sociales à l'été 2011. Ces travaux devraient permettre un meilleur ajustement des dispositifs en place, par une approche au cas par cas et non systématique comme le propose la Cour. La stabilité de la politique fiscale est également un enjeu important et il est donc préférable d'attendre que ces travaux d'évaluation soient achevés pour envisager de réduire les plafonds des niches de manière à la fois efficace et pérenne.

3. L'analyse faite par la Cour de la variation de la dette négociable appelle quelques remarques.

La Cour rappelle à juste titre que le plafond de variation nette de la dette négociable d'une durée supérieure à un an, voté en avril 2009, a été respecté. Elle relève cependant que le respect de cette limite n'a pas empêché la dette négociable totale d'augmenter de 124 Md€ du début de l'année à la fin du mois d'octobre en raison du creusement du déficit.

Il nous apparaît important de souligner que le plafond de variation de la dette ne concerne que les titres d'une maturité supérieure à un an pour laisser au Gouvernement la souplesse nécessaire à la gestion de la volatilité infra-annuelle du solde du compte du Trésor mais aussi pour faire face à une dégradation non anticipée du déficit budgétaire. De ce point de vue, la limite instituée par la loi organique n'a jamais eu pour objet d'empêcher l'Etat d'émettre les titres indispensables à la couverture de son besoin de financement en ligne avec le déficit constaté et, partant, de contraindre l'évolution de l'endettement. En revanche, en établissant une distinction entre la dette à moyen long terme et la dette court terme, elle influence la maturité de la dette émise.

4. Nous avons l'ambition de poursuivre et d'amplifier les réformes structurelles engagées, et de les accompagner des règles budgétaires les plus efficaces.

Nous rejoignons la Cour sur la nécessité d'une réflexion sur le renforcement des règles budgétaires actuelles. Les règles peuvent en effet accompagner efficacement la mise en œuvre de réformes visant à garantir la soutenabilité des finances publiques. Les travaux sur la détermination des règles budgétaires les plus efficaces devraient être lancés à la suite de la conférence nationale sur les déficits publics.

L'analyse de la Cour sur la nécessité de réformes structurelles concernant la totalité du champ des dépenses publiques, que nous partageons dans son ensemble, mérite néanmoins certaines observations.

Sur la revue générale des politiques publiques (RGPP)

La Cour rappelle à juste titre que la RGPP constitue une démarche ambitieuse. Elle est effectivement sans précédent, tant au regard de la méthode suivie que des premiers résultats atteints. Deux des critiques adressées par la Cour appellent toutefois des observations.

Sur la « traçabilité » des décisions tout d'abord, nous tenons à rappeler que la mise en œuvre et donc le suivi d'un programme de réformes d'une telle ampleur doivent s'inscrire dans le temps, selon un processus dynamique qui induit inévitablement que certaines mesures, en nombre limité, soient supprimées, fusionnées ou dédoublées, par exemple pour des motifs d'ordre opérationnel liés à la bonne appropriation des réformes par les services chargés de les mettre en œuvre.

En outre, il nous semble utile de rappeler que le lien entre la RGPP et le budget pluriannuel 2009-2011 est fort et que les deux démarches, sans se confondre, se sont mutuellement alimentées dès le début de la construction du budget triennal, au début de l'année 2008. Les gains liés aux mesures examinées en comité de suivi ont été intégrés dans les hypothèses budgétaires ; dans le même temps, les besoins nouveaux d'économies identifiés dans le cadre des travaux de construction budgétaire ont été pris en compte au moment du choix des scénarii de réformes finalement arbitrés. Les documents budgétaires joints au projet de loi de finances pour 2009 comportaient systématiquement un volet pluriannuel. L'effort continu du Gouvernement pour apporter toute l'information utile au Parlement est réaffirmé par la création, dans l'article 122 de la loi de finances pour 2010, d'une annexe à la loi de règlement présentant le bilan des mesures décidées en conseil de modernisation des politiques publiques depuis 2007 et arrivées à leur terme.

Sur la maîtrise de la masse salariale de l'Etat et de ses opérateurs

La Cour estime que la maîtrise de la masse salariale ne peut reposer seulement sur le non remplacement d'un départ sur deux en retraite de l'Etat. Nous tenons à rappeler tout d'abord que cette règle a permis de dégager des marges de manœuvre budgétaires très significatives, et qu'elle continuera à en dégager pour le prochain budget triennal 2011-2013. Cet effort et l'ampleur des réformes structurelles qu'il suppose ne doivent pas être sous-estimés. Nous précisons que l'application de cette règle, respectée de manière globale, n'est ni

mécanique, ni uniforme, mais tient compte des politiques publiques et des impératifs ministériels. Ainsi, nos deux ministères réalisent un effort supérieur, en ne remplaçant pas six fonctionnaires sur dix partant en retraite. Cette règle a également l'avantage de permettre et de favoriser une politique de gestion des ressources humaines modernisée, qui favorise les carrières des agents.

Nous rejoignons ensuite la préoccupation de la Cour d'étendre aux opérateurs cet effort de maîtrise de la masse salariale. C'est pourquoi la règle de non remplacement d'un départ sur deux leur sera globalement appliquée, de telle sorte qu'ils réalisent des gains de productivité à la même hauteur que ceux réalisés par l'Etat.
