

Chapitre I

Situation des finances publiques

Les finances publiques dans la crise

PRESENTATION

Dans son rapport de juin 2008 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour avait souligné que des risques importants pesaient sur la réalisation des objectifs de déficit du gouvernement pour 2008 et les années suivantes. Elle estimait improbable le retour à l'équilibre annoncé alors pour 2012. L'ampleur de la crise qui a éclaté à la fin de l'été 2008 aggrave très fortement ce constat même s'il est encore trop tôt pour apprécier la situation à fin 2008 avec suffisamment de recul.

Il reviendra à la Cour d'examiner dans les prochains mois le coût et l'impact des mesures récemment décidées pour soutenir l'activité. Elle se prononcera dès mai prochain sur le traitement de ces opérations dans les comptes de l'Etat, à l'occasion de leur certification, et sur leurs premiers effets budgétaires, dans le cadre de son rapport sur les résultats et la gestion budgétaires. Elle publiera aussi en juin un diagnostic général et des recommandations sur la situation d'ensemble et les perspectives des finances publiques.

Dans la période actuelle d'incertitude macroéconomique, la conduite des finances publiques est devenue encore plus difficile. Les dépenses et recettes publiques représentant la moitié du PIB, l'Etat peut néanmoins avoir un rôle éminent de « réducteur d'incertitudes » en indiquant aux acteurs économiques le cap qu'il donne aux finances publiques et les moyens qu'il compte mettre en œuvre pour l'atteindre.

Dans les développements qui suivent, la Cour vise à éclairer les conditions de ce pilotage, sur la base des données disponibles au 22 janvier 2009 et à indiquer des repères à suivre dans le contexte de la politique choisie. Un pilotage clair et adapté des finances publiques est en effet l'une des conditions de la confiance des agents économiques et donc du redémarrage de la croissance.

I - Une forte augmentation de la dette et des déficits publics

Le principe d'une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, que la Cour avait soutenu dans son rapport de juin dernier, est désormais inscrit dans la Constitution et une première loi était examinée et devait être adoptée fin janvier 2009¹, pour la période 2009-2012. La dégradation rapide de la situation économique et la nécessité d'y faire face par des mesures budgétaires rendent cependant cette programmation beaucoup plus difficile à respecter. En effet, si le gouvernement y prévoit une croissance de 0,2 à 0,5 % en 2009, les organisations internationales et les organismes privés anticipent désormais une récession sévère aux Etats-Unis et en Europe (croissance en 2009 de - 1,9 % dans la zone euro et de - 1,8 % en France, selon la Commission européenne²), accompagnée d'une forte dégradation des finances publiques (déficit public de 5,4 % du PIB en 2009 selon la Commission).

A - Une position de départ défavorable

La France a connu des récessions en 1975 et 1993, avec un recul du PIB de 1,0 % chacune de ces deux années, mais, comme la Cour l'a souligné dans son rapport de juin 2008, elle aborde la récession actuelle dans une situation plus dégradée qu'au début des récessions précédentes.

La dette publique, au sens du traité de l'Union européenne, représentait 64 % du PIB à la fin de 2007³ contre 40 % à la fin de 1992. Cela signifie que l'Etat a aujourd'hui moins de capacités d'action qu'en 1993 : ce supplément de dette de 24 % du PIB représente environ 500 Md€ et, avec un taux d'intérêt de 4 %, correspond à 20 Md€ de charges d'intérêts annuelles en plus. La dette des administrations publiques (APU) nette de leurs actifs financiers⁴ était en outre deux fois plus élevée à la fin de 2007 qu'à la fin de 1992.

1) A la date où le rapport de la Cour a été arrêté, la loi de programmation devait être examinée en commission mixte paritaire puis soumise aux assemblées pour approbation dans la dernière semaine de janvier.

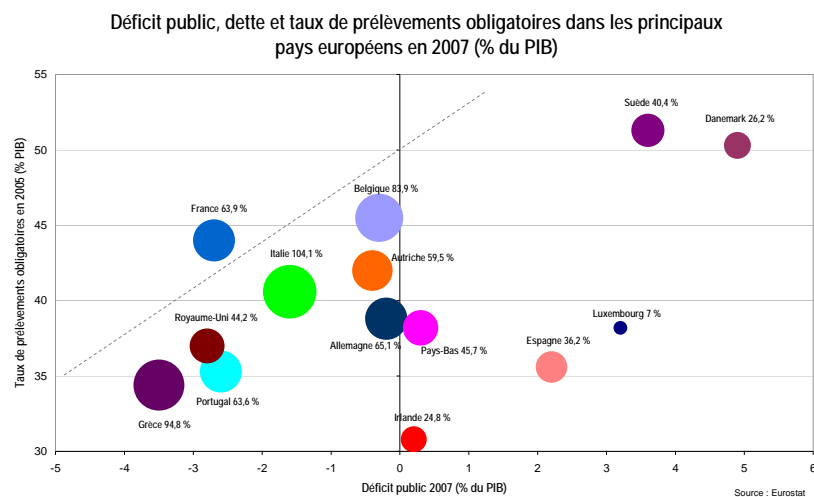
2) À comparer avec une prévision de l'OCDE faite au mois d'octobre 2008 de - 0,4 % en France)

3) 63,9 % selon les comptes notifiés à la Commission et 64,6 % selon l'estimation de la Cour.

4) Au sens de la comptabilité nationale.

La France n'a pas su profiter des phases de croissance soutenue pour rééquilibrer ses comptes publics. Ce fut encore le cas dans les années 2004 à 2007 qui ont vu la plupart des pays européens revenir à l'équilibre des comptes publics ou dégager des excédents, alors que le déficit des APU restait proche de 3 % en France⁵. Le déficit public structurel, c'est-à-dire corrigé de l'impact des variations de la conjoncture économique, n'est passé qu'une seule fois, en 1999, au-dessous de 2,0 % du PIB en France depuis 1993 ; il atteignait encore 2,9 % du PIB en 2007, selon les estimations de la Cour.

Le niveau d'endettement de la France est certes proche de la moyenne des pays de la zone euro ou de l'OCDE, mais la capacité de notre pays à redresser ses comptes publics est moindre. Le niveau de ses prélèvements obligatoires est quasiment le plus élevé de l'OCDE et toute hausse de ces prélèvements présente en conséquence des risques pour la compétitivité et l'attractivité de son économie, alors que sa balance des paiements courants est déjà fortement déséquilibrée. En outre, contrairement à la plupart des autres pays, la France n'a pas montré une réelle aptitude à une réduction significative du poids de ses dépenses publiques dont la croissance moyenne est restée supérieure à 2,0 % par an sur les dix dernières années.



Lecture : la surface de chaque disque est proportionnelle au ratio dette des administrations publiques sur PIB.

5) En 2007, la zone euro hors France était à l'équilibre.

B - Un fléchissement des recettes qui creuse fortement les déficits

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012 déposé au début d'octobre 2008 visait un déficit des administrations publiques de 0,5 % du PIB en 2012, après une stabilisation à 2,7 % de 2007 à 2009 suivie d'une réduction progressive. La dette publique devait être ramenée de 63,9 % du PIB en 2007 à 61,8 % en 2012.

Cette programmation, fragile dès sa construction, reposait notamment sur une hypothèse de croissance de 1,0 % en 2008 et de 1,2 % en 2009. Le gouvernement a ensuite révisé à la mi-novembre sa prévision pour 2009 à un chiffre compris entre 0,2 et 0,5 % et retenu le haut de cette fourchette dans la loi de programmation et la loi de finances révisées.

Il a ensuite relevé ses prévisions de déficit, d'abord en novembre 2008 sur la base de ces nouvelles hypothèses, puis en décembre pour tenir compte du plan de relance, enfin en janvier 2009 sur la base des recettes de 2008 alors connues. Les administrations sociales ne retrouveraient l'équilibre qu'en 2012 au lieu de 2010. Le déficit de l'ensemble des APU serait encore de 1,5 % du PIB en 2012 et leur retour à l'équilibre n'est plus envisagé avant 2014.

Les autres prévisions les plus récentes laissent toutefois attendre une croissance inférieure à 1 % en 2008 et fortement négative en 2009. Or un fort ralentissement de l'activité a automatiquement un impact massif, et parfois durable, sur les recettes fiscales et sociales ainsi que sur certaines dépenses sociales.

Compte tenu de la structure des ressources fiscales et sociales, toute diminution de 1 point du PIB sur une année par rapport à la prévision entraîne mécaniquement une augmentation du déficit de 0,25 point de PIB cette même année et 0,25 point supplémentaire l'année suivante⁶. Par exemple, si le PIB diminuait en 2009 de 1 % au lieu d'augmenter de 0,5 %, le déficit se creuserait automatiquement de 0,75 point de PIB de plus en 2010, soit une quinzaine de milliards d'euros.

6) Certains impôts, notamment l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et une partie de la CSG, sont recouverts avec un décalage d'un an par rapport à leur assiette.

L'analyse des récessions antérieures montre en outre que ces calculs mécaniques peuvent sous-estimer très largement la dégradation des soldes publics, les recettes publiques ayant alors tendance à réagir plus que proportionnellement à la baisse de l'activité.

En 1993, le déficit a atteint 6,4 % du PIB et, malgré une reprise de la croissance dès 1994, il est resté supérieur à 3,0 % jusqu'en 1997. La dette publique est alors passée de 40 % du PIB fin 1992 à 59 % fin 1997. La crise de 1993 a ainsi marqué un décrochement durable des finances publiques et une même évolution amènerait la dette publique jusqu'à 83 % du PIB fin 2012.

C'est en 2010 que le ralentissement de l'économie en 2008 et 2009 fera sentir pleinement ses effets sur les déficits, qui pourraient être alors très significatifs. L'impact de la crise est néanmoins déjà sensible en 2008. Le déficit budgétaire de l'Etat qui vient d'être annoncé est de 56 Md€ contre 42 Md€ en loi de finances initiale (LFI) et 49 Md€ prévus en octobre dernier. Les déficits des régimes sociaux se sont accrus plus rapidement dès la fin 2008 et continueront de se dégrader en 2009, leurs recettes étant plus directement liées à la conjoncture : la croissance de la masse salariale sur laquelle sont assises les cotisations est tombée à 0,2 % dès le 3^{ème} trimestre 2008. Les recettes des collectivités locales, en partie liées à la fiscalité immobilière et à celle sur les carburants, ont également fléchi. En conséquence, le déficit des administrations publiques, qui ne sera connu qu'à la fin mars 2009, aurait atteint 3,2 % du PIB dès l'exercice 2008.

Dans son rapport au Parlement conjoint au projet de loi de finances rectificative pour 2008, la Cour a en outre déjà noté que certains programmes n'avaient pas été assez dotés dans la loi de finances initiale pour 2008, sans que la loi de finances rectificative ne corrige suffisamment ces sous-dotations, ainsi que dans la LFI pour 2009⁷. Les déficits annoncés par l'Etat pour 2008 et 2009 pourraient donc être minorés par des reports de charges budgétaires sur les exercices suivants dont les déficits risquent de se trouver encore aggravés d'autant.

7) Une grande partie de ces sous-dotations (de l'ordre de 3 Md€) concernent des transferts de l'Etat à la sécurité sociale qui sont sans effet sur le déficit de l'ensemble des APU ; les autres portent sur des dépenses ayant un impact à hauteur de 1 à 2 Md€ sur ce déficit global.

C - Les mesures de financement de l'économie : un impact limité sur le déficit, plus sensible sur la dette

Des mesures de « financement » de l'économie, principalement des banques, ont dû être prises dans l'urgence en novembre 2008 pour des montants considérables. Il s'agit surtout de prêts et d'apports en capital dont le rendement pourrait être suffisant pour que leur effet sur le déficit public reste assez limité. En revanche, leur impact sur la dette publique au sens du traité de l'Union européenne sera sensible, bien qu'il soit encore incertain car ces financements sont apportés par de nouvelles entités dont l'Etat ne détient souvent qu'une part minoritaire et dont le classement, dans ou hors des administrations publiques, n'est pas encore déterminé.

Parmi ces mesures, celles qui sont financées par les sociétés du groupe de la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) n'auront probablement pas d'impact sur la dette publique. Il en sera sans doute de même pour les emprunts émis par le Fonds stratégique d'investissement (FSI) et, selon les prévisions du Gouvernement, pour ceux émis par la Société de financement de l'économie française (SFEF) qui sont les plus massifs. Toutefois, le point de savoir si ces derniers, autorisés à hauteur de 265 Md€ par la Commission européenne, ne doivent pas être classés en dette des administrations publiques, est encore incertain.

En revanche, les mesures destinées au renforcement des fonds propres des banques à travers la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE) pèseront à hauteur de 1 point de PIB sur la dette publique et les apports en liquidités de l'Etat au Fonds stratégique d'investissement l'augmenteront de 3 Md€

Cet endettement nouveau du secteur public aura pour contrepartie des actifs financiers qu'il servira à financer (prêts et dotations en capital) et la dette nette ne devrait pas augmenter sensiblement.

Pour sa part, le déficit public ne sera accru à terme que si la rentabilité de ces actifs est inférieure au coût des emprunts nécessaires pour les acquérir. Cet impact sur le déficit pourrait donc être limité mais il est trop tôt pour le mesurer et une telle activité d'intermédiation financière présente par nature des risques. Le déficit public pourrait aussi être augmenté si les garanties apportées par l'Etat à la SFEF étaient mises en jeu.

Les mesures de financement de l'économie et leur traitement en comptabilité nationale

Sous réserve d'une analyse plus approfondie et des décisions qui seront prises par l'INSEE et Eurostat, les traitements suivants pourraient être retenus en comptabilité nationale.

La *société de prise de participation de l'Etat* destinée à apporter des capitaux propres aux établissements financiers, dans la limite de 21 Md€⁸ (dont 10,5 Md€ apportés en décembre 2008), serait classée dans les APU et sa dette incluse dans la dette publique. Toutefois, ses opérations devraient être équilibrées et donc sans effet sur le déficit public⁹.

Beaucoup de nouveaux financements sont apportés aux entreprises par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ou ses filiales, comme le *fonds stratégique d'investissement* qui est doté de 20 Md€ pour prendre des participations stratégiques dans des entreprises. Le déficit public sera majoré dans la mesure seulement où la rentabilité de ces opérations serait insuffisante et où cela conduirait la CDC à réduire ses versements à l'Etat. Les apports en titres de participations de l'Etat à ces filiales de la CDC n'auraient d'effet ni sur la dette, ni sur le déficit public. En revanche, ne pouvant être financés que par emprunt, les apports de l'Etat en liquidités (3 Md€) augmenteraient la dette publique.

La *société de financement de l'économie française* a été créée pour prêter aux banques, dans la limite de 265 Md€¹⁰, avec la garantie de l'Etat. Etant donné sa nature financière et le caractère minoritaire de la part de l'Etat, elle pourrait être considérée comme hors des APU. Son endettement ne serait alors pas compris dans la dette publique et le déficit public ne serait accru que si la garantie de l'Etat devait jouer. Cependant, le contrôle exercé sur elle par l'Etat et les garanties qu'il apporte pourraient conduire à examiner si elle ne doit pas être incluse dans les APU et ses emprunts dans la dette publique.

Au total, l'ensemble de ces dispositifs de financement pourrait avoir un impact faible sur le déficit, mais plus sûrement un effet durable, de 1 à 2 point de PIB au minimum, sur la dette des administrations publiques¹¹.

8) Montant autorisé par la Commission européenne (le plan initial portait sur 40 Md€).

9) Ses emprunts et les dotations en capital aux banques, considérés comme des opérations financières en comptabilité nationale, n'ont pas d'effet sur le déficit public ; ses produits et charges financières seront en principe équilibrés, voire excédentaires, compte tenu du taux d'intérêt payé par les banques sur les titres subordonnés souscrits par la société.

10) Montant autorisé par la Commission, le plan initial portant sur 320 Md€

11) Hors SFEF.

D - Les mesures de relance : un impact en principe temporaire sur le déficit

Le plan de relance annoncé le 4 décembre 2008 comprend, en principe, pour l'essentiel des mesures réversibles et temporaires ayant pour seul effet de nous écarter temporairement de la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics.

Il comporte notamment : des mesures de trésorerie en faveur des entreprises (remboursements anticipés d'impôts...) qui sont par nature temporaires ; une accélération des programmes d'investissement qui devrait se traduire par un pic d'investissement autour de 2010 suivi d'un retour au niveau prévu initialement dans la loi de programmation en 2012 ; des mesures ponctuelles en faveur de certains secteurs (automobile, immobilier...) et des ménages les plus défavorisés (prime de solidarité active...). Enfin, certaines dépenses sont à la charge d'entreprises publiques (SNCF, La Poste...) qui se situent hors du champ des APU mais ces entreprises devront sans doute à l'avenir soit verser moins de dividendes à l'Etat, soit lui demander plus de subventions. Ces dépenses seraient néanmoins elles aussi temporaires.

Ce plan contribuerait, selon le gouvernement, à augmenter de 18,5 Md€ le déficit public de 2009, qui atteindrait ainsi 4,4 % du PIB. Il n'est cependant pas assuré que ces mesures restent toutes temporaires.

E - Un effet total massif et durable sur la dette même s'il restait temporaire sur le déficit

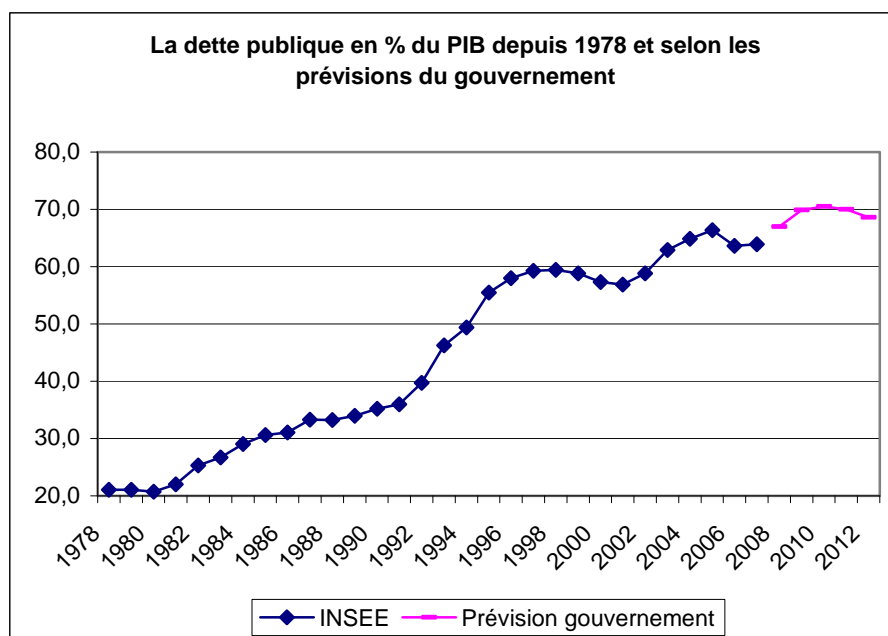
Au total, si l'on considère à la fois le fléchissement des recettes, les mesures de financement et le plan de relance, le déficit sera nettement accru, surtout en 2009 et 2010. Cette aggravation résultera, pour la plus grande partie de la chute des recettes, secondairement du plan de relance de décembre et marginalement du plan de financement de l'économie de novembre.

Même si l'incidence de ces facteurs sur le déficit est temporaire, l'effet sur l'endettement public sera massif et durable.

L'endettement s'est déjà fortement accru en 2008. La dette financière de l'Etat a dépassé pour la première fois les 1000 Md€ en octobre 2008 (contre 945 Md€ fin 2007) et la dette des administrations publiques approchait les 1 300 Md€ à la fin de 2008, soit 50 000 € par actif occupé contre 47 000 € à la fin de 2007.

La loi de programmation table sur une augmentation de la dette des APU de 63,9 % du PIB fin 2007 à 70,5 % fin 2010, suivie d'une décreue permettant de revenir à 68,6 % en 2012.

Même si les prévisions du gouvernement étaient respectées, avec notamment un coût temporaire du plan de relance et un retour de la croissance en 2010, et si la dette amorçait bien une décreue à partir de 2011, ces évolutions, prises dans leur ensemble, conduiraient, par rapport à une dette des APU de 1210 Md€ fin 2007, à un endettement supplémentaire de 250 Md€ en 2010 et de plus de 300 Md€ en 2012.



Source : INSEE jusqu'à 2007 et prévisions du gouvernement à partir de 2008.

II - Le cadre d'une gestion « soutenable » à long terme des finances publiques

Les évolutions des finances publiques qui viennent d'être décrites les situent durablement hors des repères traditionnels. Cette réalité ne doit pas être occultée par des prévisions qui seraient à nouveau trop optimistes dans le seul but d'afficher un retour rapide à l'équilibre. De nouveaux repères, adaptés à ces circonstances, doivent être fixés et la Cour, qui formulera des propositions plus complètes dans son rapport de juin prochain, présente dès maintenant les éléments d'un cadre d'analyse qui

pourrait contribuer à une gestion « soutenable » à long terme des finances publiques.

A - Stabiliser le plus vite possible puis réduire l'endettement

La dégradation de la conjoncture et les mesures de soutien de l'activité conduisent inévitablement à une augmentation du déficit public, mais celle-ci doit être limitée et contrôlée pour ne pas être contre-productive. La perception par les ménages et entreprises d'une détérioration trop forte des finances publiques serait en effet de nature à amoindrir encore plus leur confiance dans l'avenir¹². Les développements qui suivent précisent les modalités d'une gestion « soutenable » à long terme des finances publiques.

Les intérêts de la dette des APU ont représenté en 2007 la quasi-totalité du produit de l'impôt sur le revenu et, plus la dette est élevée, plus ils mobilisent une part importante des ressources publiques, au détriment des autres dépenses. Même si le schéma du gouvernement est respecté, le surcroît de dette en 2010 induirait des charges d'intérêts supplémentaires de 10 Md€, ce qui représente quatre cinquièmes du produit de la taxe d'habitation. Alors que ces charges s'élevaient à 2 000 € par actif occupé en 2007, comme la Cour l'avait relevé en juin 2008, elles s'élèveraient à 2 400 € en 2010.

Ces dettes auront partiellement pour contrepartie de nouveaux actifs mais la crise a aussi pour effet de dévaloriser les actifs précédemment acquis par les administrations publiques¹³ (biens immobiliers, participations dans les entreprises publiques...). Le potentiel de ressources susceptibles d'être mobilisées par l'Etat en vendant des actifs s'est fortement contracté. Quant au Fonds de réserve des retraites, dont environ 60 % des actifs sont investis en actions, il subit de plein fouet la chute des marchés financiers. La performance de ses placements a été fortement négative en 2008 (-14,5 % au 30 septembre), même si elle reste positive (3,4 % par an en moyenne) depuis sa création.

Le recours à l'emprunt est certes toujours possible, pour financer à la fois le remboursement de la dette et les charges d'intérêt, mais il porte en lui le risque d'une croissance exponentielle de l'endettement. Une politique des finances publiques ne peut reposer sur l'hypothèse d'une

12) Selon un sondage France Info / France 5 réalisé le 20 novembre 2008, 54 % des français pensent que « la France peut faire faillite ».

13) Dans sa certification des comptes de l'Etat pour 2008, la Cour auditera la manière dont cette dévalorisation aura été répercutée dans le bilan de l'Etat au 31 décembre.

augmentation indéfinie du ratio dette/PIB. Il faut toujours finir par stabiliser ce ratio, et plus il est déjà élevé, plus cette stabilisation est difficile.

En effet, plus il est élevé, plus l'excédent primaire, c'est-à-dire la différence entre les recettes et les dépenses hors intérêt, nécessaire pour le stabiliser est lui-même élevé. Or, pour augmenter le solde primaire, il faut soit réduire les dépenses publiques hors intérêts, soit augmenter les prélèvements obligatoires, ce qui suppose des réformes difficiles. Il n'existe pas de limite infranchissable du ratio dette sur PIB, et le seuil de 60 % du PIB fixé par le traité de Maastricht n'en est pas une au plan strictement économique, mais il est nécessaire de stabiliser ce ratio à un niveau suffisamment bas pour que ces efforts restent acceptables.

Divers facteurs peuvent être pris en considération pour déterminer le niveau acceptable du ratio dette/PIB : le poids des charges d'intérêt ; la capacité des marchés à financer durablement à bas taux une dette élevée dans un contexte de fort accroissement de l'ensemble des dettes publiques dans le monde ; le taux des prélèvements obligatoires ; le montant des actifs financiers qui peuvent être mobilisés pour réduire la dette ; le poids des engagements à long terme (retraites...) non compris dans la dette publique.

Dans le cas de la France, l'ensemble de ces facteurs et notamment le poids des charges financières et le niveau des prélèvements obligatoires convergent pour qu'un rééquilibrage rapide des comptes publics reste un objectif prioritaire dès que la croissance de l'activité aura repris, de manière à stabiliser le ratio dette/PIB puis à le réduire significativement.

B - Les grandes orientations de la loi de programmation encore pertinentes

L'évolution des déficits prévue par la loi de programmation pluriannuelle sera très fortement affectée par les effets de la crise, notamment sur les recettes, mais deux orientations majeures de la loi gardent toute leur pertinence pour réduire le déficit structurel : la maîtrise des dépenses publiques dont la croissance doit être limitée en volume à 1 % par an, hors plan de relance ; la « sécurisation » des recettes qui signifie que les mesures fiscales et sociales nouvelles ne doivent pas avoir globalement pour effet de les réduire sur la période de programmation.

La loi de programmation a renforcé cette sécurisation des recettes par des dispositions spécifiques aux dépenses fiscales et niches sociales, comme le recommandait la Cour : les créations ou extensions de dépenses fiscales ou de niches sociales doivent être globalement compensées par

des suppressions ou diminutions d'autres dispositifs de ce type pour un montant équivalent¹⁴.

Si ces orientations étaient respectées, ce qui n'est pas acquis, le déficit structurel pourrait s'approcher de zéro en 2012. Le déficit effectif, qui est égal au déficit structurel augmenté des pertes de recettes imputables à la conjoncture, convergerait lui aussi, plus tard, vers zéro si la croissance repartait dès 2010 au rythme attendu par le Gouvernement. L'objectif d'équilibre des comptes des APU à moyen terme donné par la réforme constitutionnelle de juillet dernier aux lois de programmation des finances publiques serait alors respecté. Le déficit tendant vers zéro, la dette pourrait être stabilisée, puis décroître.

Ces résultats seront cependant à l'évidence très difficiles à obtenir. En particulier, ils ne le seront que si la croissance retrouve son rythme tendanciel antérieur, soit 2,2 % par an¹⁵.

Leur réalisation suppose aussi que les mesures de financement et de relance prises en novembre et décembre, comme celles qui pourraient être prises ultérieurement, n'aient qu'un impact limité et temporaire sur le déficit. Or l'expérience enseigne que les mesures de soutien à des secteurs économiques ou des catégories de ménages prévues pour être seulement temporaires tendent à être pérennisées et qu'il est difficile de ne pas accorder un soutien équivalent à d'autres secteurs ou d'autres ménages.

Il est donc nécessaire de prendre des dispositions pour que ces mesures restent d'un montant et d'une durée strictement limités. La décision d'inscrire les dépenses du plan de relance dans une mission spécifique du budget de l'Etat va dans ce sens. Appliquée à toutes ces dépenses, elle devrait permettre de les isoler, de faciliter leur suivi et de ne pas mettre en risque l'application de la programmation pluriannuelle pour les autres missions budgétaires.

C - La nécessité de nouvelles réformes

Dans son rapport de juin dernier, la Cour avait souligné que, si une limitation à 1 % par an de la croissance des dépenses publiques était nécessaire et possible, au regard des résultats obtenus dans d'autres pays, le gouvernement ne s'était pas donné les moyens d'y parvenir.

14) De plus, le Gouvernement doit présenter chaque année un objectif annuel de coût des dépenses fiscales et niches sociales ainsi qu'un bilan des mesures nouvelles. Dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur d'une mesure nouvelle, il doit en présenter une évaluation au Parlement. Ces deux mesures avaient été préconisées par la Cour.

15) Rythme observé depuis le premier choc pétrolier et sur les dix dernières années.

Pour contenir la croissance des dépenses à 1 % en volume par an, il faut économiser 50 Md€ à l'horizon de 2012 par rapport à leur évolution tendancielle¹⁶. Or, la révision générale des politiques publiques a été interrompue alors que les mesures décidées, qui ne concernent pratiquement que les dépenses de fonctionnement, dégageront, selon les estimations du gouvernement, une économie de seulement 6 Md€ à cet horizon. Leur extension aux dépenses d'intervention, comme cela était initialement envisagé, est une condition nécessaire pour atteindre un volume suffisamment significatif d'économies.

La fixation des crédits qui seront alloués à chaque mission du budget de l'Etat pour les années 2009 à 2011 dans la loi de programmation constitue certes une innovation majeure et plusieurs facteurs contribuent à crédibiliser ce budget triennal : en particulier, les revalorisations du point de la fonction publique ont été décidées pour les trois ans à venir, avant le dépôt du projet de loi de programmation qui en intègre donc l'effet sur la masse salariale ; la révision à la baisse des perspectives d'inflation, alors que les crédits de ce budget triennal sont exprimés en euros courants et ne seront pas ajustés à la baisse, facilite son exécution, certes au détriment de la modération, en volume, des dépenses¹⁷.

Toutefois, même si les dépenses liées au plan de relance sont strictement cantonnées, les pressions seront fortes pour augmenter les autres crédits, notamment ceux des programmes sociaux. Les crédits mis en réserve dans le budget triennal pour faire face à des besoins nouveaux seront insuffisants si de nouvelles sources d'économies ne sont pas rapidement exploitées. La crise ne fait que renforcer la nécessité de trouver de nouvelles économies pour dégager des marges d'action.

Le retour à un équilibre structurel des comptes de la sécurité sociale est particulièrement nécessaire et ne viendra que de réformes profondes permettant de maîtriser la croissance des dépenses. Les derniers mois ont été marqués par le dépôt d'un projet de loi sur l'hôpital et le vote de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Ces textes comportent des dispositions visant à améliorer la gouvernance du système de santé, avec la création des agences régionales de la santé, et son efficacité, avec par exemple de nouvelles possibilités de rapprochements entre établissements hospitaliers. Mais ces réformes n'auront d'effets positifs qu'à long terme alors que la situation financière

16) L'objectif de croissance des dépenses a été ramené de 1,1 à 1,0 % par an, ce qui conduit à relever l'effort nécessaire sur 4 ans de 45 à 50 Md€

17) Si les dépenses sont maintenues en euros courants et si l'inflation est plus faible, les dépenses en volume seront plus élevées.

de nombreux hôpitaux est déjà inquiétante¹⁸. En matière de retraites, des mesures complémentaires seront nécessaires pour assurer l'équilibre à moyen et long termes de la branche dont le déficit s'est fortement aggravé en 2008.

Le gouvernement attend enfin toujours une inflexion très forte des dépenses locales (1,25 % par an contre 3,25 % sur 1998-2007 hors impact des transferts de compétences liées à la décentralisation) qui est très hypothétique. Face au ralentissement de leurs ressources, il est plus probable que les collectivités territoriales augmentent les taux d'imposition, notamment au début d'une nouvelle mandature communale, ou maintiennent leur besoin de financement au même niveau et continuent à s'endetter, malgré les difficultés de certaines d'entre elles pour emprunter.

La modération des dépenses locales ne peut venir que de réformes structurelles portant sur leur organisation, la répartition de leurs compétences¹⁹ et certains des dispositifs qu'elles ont à financer. Le Comité pour la réforme des collectivités locales a reçu pour mission d'analyser ces sujets et d'en tirer des propositions.

Qu'il s'agisse des dépenses sociales, de l'Etat ou des collectivités locales, les réformes sont certes plus difficiles dans un contexte de ralentissement économique, mais elles sont nécessaires pour assurer la soutenabilité à long terme des finances publiques et contribuer à maintenir la confiance dans l'avenir. Une politique conjoncturelle active rend d'autant plus impératif de suivre un cap stable de réduction du déficit structurel.

D - Un pilotage infra annuel à resserrer

Le pilotage des finances publiques en période de crise économique, où les évolutions sont souvent brutales, suppose de disposer rapidement d'informations fiables sur la situation financière des administrations publiques pour pouvoir anticiper et réagir à temps.

Le suivi infra annuel des comptes publics a fait des progrès non négligeables au cours de ces dernières années et les ministères chargés de l'économie et du budget disposent de l'état des dépenses et recettes de

18) Les versements de l'assurance maladie aux hôpitaux ne couvrent plus automatiquement toutes leurs charges et ceux-ci ont été amenés à emprunter pour financer la forte croissance de leurs investissements si bien que leur besoin de financement, quasiment nul en 2004, a atteint 2 Md€ en 2007.

19) Le bilan d'étape de l'intercommunalité présenté par la Cour dans ce rapport donne des exemples de mesures nécessaires dans ce domaine.

l'Etat, du régime général de sécurité sociale et des collectivités locales au bout de un à deux mois.

Ces informations présentent toutefois encore des lacunes. Par exemple, les informations disponibles sur l'assurance maladie ne permettent pas de suivre en cours d'année les dépenses et la situation financière des hôpitaux ; si l'Etat connaît les subventions qu'il verse à ses opérateurs, leur situation financière et leurs effectifs demeurent pour beaucoup mal connus.

Surtout, passer de l'observation des recettes et dépenses sur les premiers mois de l'année à une prévision d'exécution sur l'ensemble de l'exercice suppose de rassembler plus d'informations et de faire appel à des techniques de prévision relativement complexes, notamment pour ce qui concerne les recettes.

Toutefois, ces prévisions demeurent de qualité inégale. Les outils de prévision des caisses de sécurité sociale ont été améliorés. La réforme de 2005 du contrôle exercé par ses représentants dans les ministères a permis à la direction du budget d'enrichir ses prévisions de dépense, mais inégalement d'un ministère à l'autre. Les progrès sont restés plus limités en matière de prévision des recettes et dépenses locales, comme l'a montré l'écart entre prévisions et résultats pour l'exercice 2007.

Au-delà d'une meilleure connaissance, de nouveaux mécanismes doivent permettre de corriger les éventuelles dérives. Les circonstances actuelles conduisent ainsi la Cour à réitérer ses recommandations sur le renforcement du dispositif d'alerte relatif aux dépenses de l'assurance maladie²⁰.

Pour éviter les annulations intempestives qui perturbaient autrefois la gestion des crédits de l'Etat en cours d'exercice, une partie des crédits de chaque programme est mise en réserve dès le début de l'année. Cette réserve est toutefois répartie en pratique de manière très forfaitaire entre les programmes et affecte donc des dépenses obligatoires ou inéluctables si bien qu'une grande partie doit être « dégelée » avant la fin de l'année.

Les marges réelles de redéploiement sont en réalité très faibles par rapport aux besoins d'ouverture de crédits qui naissent de circonstances nouvelles et, surtout, de la sous dotation de certains programmes dès la LFI. Les annulations de crédits résultant des décrets d'avance et de la LFR sont souvent insuffisantes pour compenser les besoins nouveaux et les sous dotations initiales, ce qui se traduit par la pérennisation de reports

20) Abaissement du seuil, en termes d'écart des dépenses par rapport à l'objectif, à partir duquel le comité d'alerte notifie un dépassement de l'ONDAM ; annonce des mesures correctrices éventuelles dès le débat sur la loi de financement.

de charges budgétaires d'un exercice sur l'autre ou une dérive des dépenses et du déficit s'il s'agit de crédits évaluatifs. Le pilotage des dépenses de l'Etat ne pourra faire de progrès sensibles que lorsque les programmes seront dotés de manière sincère dès la loi de finances initiale.

CONCLUSION

Dans la crise actuelle, les finances publiques sont utilisées pour contribuer à soutenir l'activité économique à court terme mais la France a abordé la récession avec des finances publiques sensiblement plus dégradées que celles de ses voisins européens. Sous peine d'accroître excessivement la charge d'intérêts supportée par les Français, l'endettement ne peut pas augmenter indéfiniment. Il convient donc de réunir les conditions d'un rééquilibrage des comptes et d'une stabilisation de l'endettement à moyen terme.

Les principales orientations de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques - maîtrise de la croissance des dépenses publiques autres que celles, temporaires, décidées pour faire face à la crise, et sécurisation des recettes – sont à cet égard bonnes et ne doivent pas être abandonnées.

Même en conservant ces orientations, les déficits vont fortement augmenter sous les effets des mesures de relance de l'activité, d'une part, et surtout du ralentissement des recettes induit par la crise économique, d'autre part. L'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques ne pourrait être atteint qu'à deux conditions.

D'une part, les mesures de relance de l'économie annoncées début décembre 2008 doivent être effectivement temporaires, ce qui n'est pas acquis.

D'autre part, la croissance des dépenses publiques doit être réellement maîtrisée. Or, la Cour avait souligné dans son rapport de juin dernier que les réformes entreprises jusque là étaient insuffisantes pour limiter cette croissance à 1 % en volume par an. Le diagnostic reste aujourd'hui le même. Les réformes structurelles sont certes plus difficiles à mettre en œuvre lorsque la situation économique est mauvaise mais elles n'en sont que plus nécessaires. La durée vraisemblablement longue des difficultés à venir pour les finances publiques doit conduire à ne pas attendre le redressement de la conjoncture pour procéder aux ajustements structurels, sous peine de les différer trop longtemps.

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

Nous tenons tout d'abord à souligner la qualité de l'insertion « Les finances publiques dans la crise » et nous nous félicitons que les préoccupations de la Cour rejoignent largement les nôtres.

1. Nous partageons largement l'analyse de la Cour au sujet de l'impact de la crise sur les finances publiques

La Cour relève que la dégradation des perspectives de finances publiques pour 2009 et 2010 par rapport au projet de loi de finances est imputable d'une part à la révision à la baisse des perspectives de croissance, et d'autre part à la mise en œuvre de mesures nécessaires dans un contexte de crise financière puis économique.

Toutefois, certaines appréciations portées par la Cour mériteraient d'être nuancées :

- Sur les hypothèses de croissance économique

Le rapport économique, social et financier annexé au Projet de loi de finances pour 2009 prévoyait une croissance comprise entre 1,0 % et 1,5 % en 2009, le projet de loi de finances pour 2009 lui-même étant construit, par prudence, sur l'hypothèse basse, soit 1,0 %. Le Groupe technique de la Commission Economique de la Nation, qui réunit les économistes de banques et d'instituts privés auquel le Gouvernement confronte ses prévisions, estimait à la même période la croissance à 0,8 % en 2009. Par ailleurs, le Consensus forecast de septembre 2008 prévoyait, quant à lui, une croissance du PIB de 1,0 % en 2009. Les hypothèses de croissance du projet de loi de finances pour 2009 étaient donc tout à fait consensuelles au moment du dépôt au Parlement.

A la suite du déclenchement de la crise financière en octobre 2008, les prévisions de croissance du Gouvernement ont été actualisées au mois de novembre – fait sans précédent – avec une prévision pour 2009 sous la forme d'une fourchette comprise entre 0,2 % et 0,5 % en 2009, l'hypothèse la plus basse jamais utilisée pour un PLF. Le Gouvernement a ainsi fait preuve d'une réactivité sans précédent, permettant un ajustement des hypothèses de construction du PLF 2009 avant son adoption par le Parlement.

- Sur l'effet du plan de sauvetage du système financier sur les finances publiques

La Cour rappelle que les dispositions du plan de sauvetage du système financier n'ont qu'un impact limité sur les finances publiques : les garanties de l'Etat sont rémunérées au taux de marché ; les apports en capitaux – également rémunérés - jouent mécaniquement à la hausse sur la dette publique brute mais n'affectent pas la dette publique nette et le déficit public.

Ces opérations pourraient d'ailleurs avoir in fine un impact positif sur les finances publiques, dans la mesure où les opérations de prêt et d'apports en capital sont rémunérées à des conditions favorables pour les administrations publiques et pourraient ainsi permettre de rapporter plus que les coûts induits par les émissions de dette pour financer les acquisitions d'actifs.

Enfin, lorsqu'elle mentionne l'impact des prises de participation des administrations publiques sur la dette brute, la Cour omet de mentionner que cet impact défavorable n'a pas vocation à être pérenne. En effet, les participations en question ont vocation à être cédées. En cas de cession avec plus-value, le niveau de dette brute redeviendrait inférieur à celui qu'aurait connu la France si cette opération n'avait pas eu lieu.

- Sur l'influence du plan de relance de l'économie sur les finances publiques

La Cour souligne à juste titre que les mesures prises dans le cadre du plan de relance sont pour l'essentiel temporaires et réversibles : mesures de trésorerie, accélération des programmes d'investissement, renforcement des politiques de l'emploi et mesures ponctuelles en faveur des ménages les plus exposés à la crise. Le coût du plan de relance pour les finances publiques sera dès lors concentré en 2009 (autour de 0,8 point de PIB) et réduit en 2010 (inférieur à 0,1 point de PIB) ; dès 2011, certaines économies permettront de compenser le supplément de charges d'intérêts versées au titre de cet endettement supplémentaire.

Nous nous félicitons que la Cour juge opportune la décision d'isoler les mesures du plan de relance dans une mission spécifique du budget de l'Etat : cela facilitera leur suivi et, partant, limitera les risques de pérennisation des dépenses engagées à ce titre.

2. Nous rejoignons la Cour sur la nécessité renforcée, dans ce contexte de crise, de définir un cadre pour une gestion soutenable à long terme des finances publiques, malgré quelques divergences d'appréciation ponctuelles.

La Cour rappelle que les grandes orientations de la loi de programmation des finances publiques restent pertinentes dans la crise. En effet, en assurant un retour à moyen terme à l'équilibre structurel des comptes publics, elle garantit la soutenabilité des finances publiques, facteur

qui contribue fort opportunément à restaurer la confiance des ménages dans une période de grande incertitude.

Pour atteindre cet objectif de moyen terme, la stratégie du Gouvernement est claire et repose sur la maîtrise des dépenses publiques, qui, hors mesures exceptionnelles liées à la crise, doivent rester sur un sentier de croissance en volume de l'ordre de 1 -1¼ % par an.

Tout en reconnaissant la pertinence de cette stratégie, la Cour juge que des réformes supplémentaires pourraient être envisagées pour renforcer la maîtrise des dépenses, pointant en particulier les risques de dérapage des dépenses locales et sociales.

Or, plusieurs facteurs concourent à renforcer la crédibilité des objectifs en dépense présentés dans le programme de stabilité et la loi de programmation des finances publiques, même si force est de reconnaître que l'incertitude macroéconomique est très élevée :

- *En premier lieu, le passage d'une programmation pluriannuelle très générale et élaborée par le seul Gouvernement, critiquée à ce titre par la Cour, à une loi de programmation des finances publiques, votée par le Parlement et déclinée pour l'État en une programmation détaillée de ses dépenses sur trois ans, constitue un progrès majeur, à la fois pour la sécurisation de la trajectoire de retour à l'équilibre et pour la visibilité d'action des gestionnaires.*
- *S'agissant des dépenses de l'État et contrairement à ce qu'indique la Cour à plusieurs reprises, le budget pluriannuel de l'État se caractérise par un effort significatif de remise à niveau des dotations qui ont pu, par le passé, faire l'objet d'une budgétisation insuffisante. Cet effort, indispensable à la soutenabilité du budget pluriannuel, est particulièrement marqué pour l'année 2009. Comme indiqué dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques, le projet de loi de finances pour 2009, déposé au Parlement en septembre dernier, intégrait environ 1 Md€ de remise à niveau de dotations, portant notamment sur les exonérations de charges sociales, notamment outre-mer, l'hébergement d'urgence ou encore les opérations de maintien de la paix.*
- *En matière de dépense sociale, la démarche de maîtrise des dépenses entreprise en 2008 sera maintenue sur la période 2009-2012. La limitation de la progression de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base (ONDAM) à 3,3 % en valeur entre 2009 et 2012, sera notamment rendue possible par une meilleure efficacité du secteur hospitalier, liée à la mise en œuvre de la future loi « hôpital, patients, santé et territoires ». Celle-ci modernisera le statut et la gouvernance des établissements de santé et créera de nouvelles modalités de coopération entre les établissements. Les dépenses d'assurance vieillesse bénéficieront quant à elles, sur la période de programmation, de la majoration de la durée*

d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein, qui augmentera d'un trimestre par an à partir de la génération née en 1949 (qui aura 60 ans en 2009), pour atteindre 41 annuités pour la génération née en 1952 (qui aura 60 ans en 2012).

➤ *S'agissant des dépenses locales, la programmation table sur un ralentissement important au regard des évolutions passées, compatible avec un retour progressif à l'équilibre des finances locales sans hausse des prélèvements obligatoires. Au regard des cycles économiques passés, l'assainissement des finances locales n'est pas hors d'atteinte, d'autant plus que plusieurs éléments devraient y concourir plus particulièrement lors du prochain cycle :*

- *La création d'un « Comité pour la réforme des collectivités locales », présidé par Edouard Balladur, devrait permettre de retrouver une organisation plus efficiente des différents niveaux de collectivités. Par ailleurs, la fin de la montée en charge de certaines prestations (allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap) devrait conduire à un ralentissement des dépenses sociales.*
- *En outre, le Gouvernement s'engage au côté des collectivités locales dans la maîtrise de leurs dépenses, en les associant à la définition de la politique salariale de la fonction publique ; la limitation de la progression du point fonction publique sur les trois prochaines années leur ouvrira des marges de manœuvre budgétaires.*

La Cour juge à raison que la crise fait grandir le besoin de pilotage infra annuel des finances publiques, notamment pour garantir une bonne exécution des dépenses et une information précise sur les recettes publiques. Nous sommes reconnaissants à la Cour de mentionner les nombreux progrès réalisés en la matière ces dernières années. A cet égard, dans le domaine des finances sociales, deux initiatives récentes mériteraient également d'être soulignées :

- *Il s'agit tout d'abord de la réactivation du "Comité de suivi de l'ONDAM" par les ministres de la santé et du budget. Ce comité, qui n'est prévu par aucun texte, est placé sous la présidence des deux ministres. Il réunit les principales administrations et les principaux opérateurs concernés (CEPS, CNAMTS) et vise à assurer un meilleur pilotage des finances de l'assurance maladie en s'assurant de la mise en œuvre des mesures d'économie nécessaires. Il a été réuni le 22 avril 2008 et une nouvelle réunion doit se tenir début février 2009.*
- *Par ailleurs, l'article 38 de la LFSS 2009 a prévu que le rapport sur les "charges et produits" de l'assurance maladie que l'UNCAM transmet chaque année au Gouvernement et au Parlement soit accompagné d'un bilan détaillé de la mise en œuvre et de l'impact financier des mesures de*

la dernière loi de financement de la sécurité sociale votée, ainsi que des négociations avec les professionnels de santé.

Dans la continuité de ces progrès, la poursuite de l'amélioration de notre système d'information et de la qualité des prévisions pourra encore renforcer l'efficacité des systèmes d'alerte (tels que celui en vigueur pour l'ONDAM).

Enfin, nous savons gré à la Cour de souligner que la « sécurisation » des recettes publiques constitue un élément essentiel de l'assainissement des comptes publics : ce principe est décliné concrètement par le Gouvernement sous la forme d'un engagement de stabilité globale du taux de prélèvements obligatoires entre 2008 et 2012.
