

Chapitre I

La situation d'ensemble

La trajectoire 2010-2013

PRESENTATION

La situation préoccupante des comptes publics, dans un contexte marqué par de fortes tensions au sein de la zone euro, impose d'accorder une attention particulière à la trajectoire des finances publiques décrite dans les lois de programmation. La dette publique dépasse 1 600 Md€¹⁴ et le chemin pouvant conduire d'un déficit de l'ordre de 7,7 % du PIB en 2010 selon la prévision du Gouvernement, à un déficit de 3,0 % en 2013, puis à l'équilibre des comptes, impose de réaliser un effort de redressement considérable.

Dans ses rapports précédents, la Cour avait souligné, en juin 2009, le risque d'un emballement de la dette publique et, en janvier 2010, le non-respect des objectifs et des règles fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012. En juin 2010, elle avait estimé le déficit structurel à environ 5 % du PIB en 2009, hors plan de relance. Considérant qu'un redressement fort et rapide des comptes publics est indispensable pour retrouver une croissance durable, préserver la capacité d'intervention de l'Etat et maintenir la confiance, elle avait aussi recommandé de réaliser un effort structurel de réduction du déficit de l'ordre de 20 Md€ par an à partir de 2011.

Dans le présent chapitre, elle vérifie si la trajectoire décrite dans les lois de programmation des finances publiques est suivie et si les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de réduction progressive du déficit peuvent être identifiés.

¹⁴ La prévision du Gouvernement associée au projet de loi de finances pour 2011 la situait à 1 615 Md€ au 31 décembre 2010.

Cet examen porte, tout d'abord, sur le respect en 2010 des objectifs et règles de la programmation pour 2009-2012, ainsi que l'évolution du déficit structurel, en second lieu, sur la loi de programmation pour 2011-2014 et la pertinence des nouvelles règles budgétaires et des objectifs ambitieux qu'elle fixe pour les finances publiques, ensuite sur l'ampleur de l'effort structurel de réduction du déficit qui en résulterait, d'abord en 2011 puis à partir de 2012. La Cour cherche aussi à identifier les mesures annoncées par le Gouvernement qui peuvent contribuer au respect de ces objectifs et règles de 2011 à 2014, pour vérifier si elles sont suffisantes.

Ce premier bilan, qui sera complété dans les publications ultérieures de la Cour, montre que le respect de la trajectoire retenue dans la loi de programmation des finances publiques exige une accentuation de l'effort de redressement des comptes.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation qui « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Celles-ci regroupent l'Etat, les organismes divers d'administration centrale, les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales.

La première loi de programmation, du 9 février 2009, avait fixé les objectifs et les règles budgétaires applicables aux finances publiques pour les années 2009 à 2012. Elle comportait notamment un budget pluriannuel de l'Etat pour les trois premières années (2009 à 2011).

La loi de programmation 2010-1645 du 28 décembre 2010 définit de nouvelles règles, plus strictes, et des objectifs, plus ambitieux, pour chacune des années 2011 à 2014. Elle comprend à nouveau un budget triennal de l'Etat (2011-2013). C'est dans ce nouveau cadre que se sont inscrites les dispositions pour 2011 fixées par la loi de finances initiale et la loi de financement de la sécurité sociale relatives à cette année.

La trajectoire des finances publiques – i.e. l'évolution des comptes des administrations publiques - inscrite dans cette nouvelle loi de programmation est récapitulée dans le tableau suivant.

La nouvelle programmation des finances publiques

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Déficit (% du PIB)	7,5	7,7	6,0	4,6	3,0	2,0
Dette (% du PIB)	78,1	82,9	86,2	87,4	86,8	85,3

Source : loi de programmation des finances publiques 2011-2014 ; le PIB est estimé à 1 948 Md€ en 2010.

I - Une aggravation du déficit structurel en 2010

Les pertes de recettes induites par la crise ayant été très fortes et insuffisamment anticipées par la loi de programmation du 9 février 2009 pour les années 2009 à 2012, l'évolution du déficit et de l'endettement publics a fortement dévié de la trajectoire qu'elle avait fixée.

La loi de programmation prévoyait, en effet, un déficit public, en comptabilité nationale, de 4,4 % du PIB en 2009 et de 3,1 % en 2010. Il s'est en fait élevé à 7,5 % du PIB en 2009 et la prévision associée au projet de loi de finances pour 2011 est de 7,7 % en 2010, compte tenu d'un déficit de l'Etat de 152 Md€, en comptabilité budgétaire, et d'un déficit du régime général de sécurité sociale de 23,1 Md€⁵.

Le déficit public résulte, pour une large part, des fluctuations de la conjoncture économique, de sorte que la situation des finances publiques est mieux caractérisée par le déficit structurel. Corrigé des effets de ces fluctuations, le solde structurel est ainsi un élément central des programmes de stabilité que les Etats doivent présenter chaque année à la Commission européenne dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

L'effort structurel¹⁶ mesure la contribution de deux facteurs aux variations du solde structurel : la croissance des dépenses et les mesures discrétionnaires touchant les recettes publiques.

Les objectifs et les règles relatifs à la maîtrise des dépenses et à la préservation des recettes qui avaient été fixés par la loi de programmation du 9 février 2009 ont gardé toute leur pertinence durant la crise, mais n'ont pas été respectés, ce qui a contribué à une nouvelle aggravation du déficit structurel, hors plan de relance, en 2010.

¹⁵ En comptabilité nationale, les opérateurs de l'Etat (organismes divers d'administration centrale) enregistrent un excédent important en 2010 en raison des versements reçus de l'Etat au titre des investissements d'avenir (cf. ci-après).

¹⁶ Concept élaboré par le ministère des finances.

Le solde structurel et l'effort structurel

Le **solde structurel** est généralement calculé par les organisations internationales ou la Commission européenne en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré si, en l'absence de fluctuations de la conjoncture, la croissance avait toujours été égale à la croissance potentielle¹⁷, et de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;

- estimation du déficit « conjoncturel » qui résulte de cet écart entre les PIB effectif et potentiel, les pertes de recettes associées étant calculées en supposant que leur élasticité au PIB est toujours égale à 1 ;

- le déficit structurel estimé est égal à la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel ainsi calculé.

L'hypothèse d'une élasticité unitaire des recettes est souvent fautive et les variations du solde structurel peuvent alors donner une image déformée des évolutions de fond des finances publiques. En outre, les gouvernements n'ont aucune maîtrise de cette élasticité. La notion d'effort structurel permet de s'affranchir de cette hypothèse.

L'effort structurel mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un gouvernement, aux variations du solde structurel : la maîtrise des dépenses publiques en volume¹⁸, d'une part, et le coût des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. Cet effort peut être soit positif, soit négatif.

Le solde et l'effort structurels doivent enfin être corrigés des mesures à effet seulement temporaire. La Cour, contrairement aux organisations internationales, considère que le plan de relance a eu pour l'essentiel un caractère temporaire et n'a affecté ni le solde ni l'effort structurels.

¹⁷ La croissance potentielle du PIB correspond à la croissance des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de l'impact du progrès technique. En moyenne sur un cycle, la croissance du PIB est égale à sa croissance potentielle.

¹⁸ La contribution des dépenses à l'effort structurel de réduction du déficit est égale à 55 % de l'écart entre le taux de croissance potentiel du PIB et le taux de croissance des dépenses (la part des dépenses publiques dans le PIB étant de 55 %).

A - Un ralentissement insuffisant des dépenses

La trajectoire des finances publiques prévue par la loi de programmation de 2009 reposait sur un objectif de croissance annuelle moyenne des dépenses publiques¹⁹ de 1,0 % en volume pour les années 2009 à 2012, hors effets du plan de relance.

La décomposition par année n'était pas donnée, mais les rapports annexés au projet de loi de finances pour 2010 ont ensuite fait état d'une augmentation de 1,9 % en 2010, hors effet du plan de relance, une part importante de l'effort requis pour ralentir la dépense étant ainsi reportée sur les années suivantes.

Selon le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2011, la hausse des dépenses en volume serait de 1,8 % en 2010, et 2 % hors effets du plan de relance. Elle serait ainsi quasi conforme à la prévision de septembre 2009, mais deux fois plus élevée que l'objectif moyen de 1 % fixé par la loi de programmation pour 2009-2012.

La hausse des allocations de chômage imputable à la crise contribue à hauteur de 0,2 point à cette croissance des dépenses en 2010. Les modalités d'enregistrement en comptabilité nationale de livraisons exceptionnelles de matériels militaires y contribuent pour 0,4 point²⁰.

Hors relance, effet de la crise et opérations exceptionnelles, la croissance des dépenses publiques serait donc de 1,4 % en 2010. Elle serait ainsi inférieure à la moyenne des années 1999 à 2009 (2,3 %), mais encore supérieure aux objectifs à moyen terme de la loi de programmation de 2009 (1 %).

En outre, pour réduire le déficit structurel, la croissance en volume des dépenses publiques doit être inférieure à la croissance potentielle du PIB. Celle-ci est difficile à établir car les conséquences économiques de la crise sont encore mal connues. Toutefois, selon les organisations internationales et les travaux de la Cour, la croissance potentielle du PIB s'est située entre 1,0 et 1,5 % en 2010²¹. La progression des dépenses publiques en 2010 a donc été un facteur d'aggravation, ou au mieux de très légère réduction, du déficit structurel.

¹⁹ Dépenses consolidées de l'ensemble des administrations publiques.

²⁰ En comptabilité nationale, ces dépenses sont enregistrées à la livraison, et non pas au rythme des paiements ; il s'agit notamment d'un sous-marin nucléaire, de ses missiles et d'avions.

²¹ Elle serait inférieure à 1 % pour la Banque de France.

Le très bas niveau des taux d'intérêt en 2010 a pourtant constitué une aubaine pour ralentir les dépenses publiques. Pour l'Etat, la charge d'intérêt serait ainsi inférieure de 2,2 Md€ au montant prévu en loi de finances initiale. La Cour reviendra plus en détail sur l'évolution des dépenses publiques en 2010 dans son rapport de juin 2011 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

B - Des mesures durables de réduction des recettes

1 - L'ensemble des prélèvements obligatoires

Hors effets du plan de relance, les modifications législatives ont contribué à réduire les prélèvements obligatoires de 9,0 Md€ en 2010²². Déduction faite du surcoût temporaire du remplacement de la taxe professionnelle par d'autres impôts²³, ce montant est ramené à 6,5 Md€. Le déficit structurel a été, de ce fait, accru d'autant, soit de 0,3 % du PIB.

Le plan de relance

En comptabilité nationale et selon les informations données dans les rapports annexés au projet de loi de finances pour 2011, le coût des mesures fiscales du plan de relance s'est élevé à environ 0,6 % du PIB en 2009 et a été ramené à 0,1 % en 2010²⁴.

Le montant des dépenses publiques comprises dans le plan de relance a représenté 0,35 % du PIB en 2009 et a été ramené à 0,2 % en 2010.

Au total, l'incidence du plan de relance sur le déficit public est d'environ 1 % du PIB en 2009 et 0,3 % en 2010.

Ses effets au-delà de 2010 seraient inférieurs à 0,1 point de PIB. Les mesures du plan de relance sont bien restées, pour l'essentiel, temporaires.

²² Le ministère des finances compte la régularisation des avoirs détenus illégalement en Suisse pour 0,7 Md€ dans les mesures nouvelles de hausse des recettes. Il s'agit cependant de l'application de règles existantes et non d'une mesure législative ou réglementaire nouvelle. Cette recette est en outre exceptionnelle et n'a donc pas été prise en compte.

²³ Coût pour l'Etat en 2010 de dégrèvements sur la taxe professionnelle au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. Les estimations du coût de la réforme de la taxe professionnelle sont fragiles et ont beaucoup varié pour ce qui concerne le coût de ces dégrèvements en 2010. Les prochains rapports de la Cour reviendront sur le coût de cette réforme.

²⁴ Le maintien partiel des dispositions relatives au crédit d'impôt recherche aurait été en partie compensé par de moindres remboursements aux entreprises au titre des reports en arrière de déficit, du fait de leur anticipation en 2009.

Le coût permanent en année pleine du remplacement de la taxe professionnelle par d'autres impôts est de 4,7 Md€, et celui de la baisse de la TVA sur la restauration de 3,1 Md€²⁵.

L'impact des mesures nouvelles sur les recettes des administrations de sécurité sociale est quasiment nul.

2 - Les recettes fiscales de l'Etat

Cette baisse durable des prélèvements obligatoires affecte surtout l'Etat qui doit notamment transférer des recettes fiscales aux collectivités locales pour compenser le coût permanent du remplacement de la taxe professionnelle.

Or, selon la loi de programmation 2009-2012, les mesures nouvelles ne pouvaient pas avoir pour conséquence une diminution des recettes fiscales nettes de l'Etat et des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale par rapport à des niveaux qui étaient fixés, pour chacune des années 2009 à 2012, dans la loi et qui, du fait de la crise, n'ont pas été atteints en 2009 et 2010. Les pertes de recettes de l'Etat auraient dû être compensées par la hausse d'autres impôts, ce qui n'a pas été le cas. Cette règle n'a donc pas été respectée.

3 - La règle de gage des dépenses fiscales

La loi de programmation de février 2009 prévoyait aussi que, pour chacune des années 2009 à 2012, les créations ou extensions de dépenses fiscales devaient être gagées par des suppressions ou diminutions pour un montant équivalent.

Or les mesures prises depuis le dépôt du projet de loi de programmation, en septembre 2008, ont globalement contribué à augmenter les dépenses fiscales de 1,9 Md€ en 2010, dont 0,3 Md€ pour les mesures résultant d'amendements parlementaires au projet de loi de finances pour 2010 et de lois adoptées en 2010, comme la loi de modernisation agricole (pour 150 M€). La règle de gage n'a donc pas été respectée en 2010, comme tel avait déjà été le cas en 2009, notamment du fait de la baisse de la TVA sur la restauration²⁶.

²⁵ La baisse de la TVA ayant eu lieu au 1^{er} juillet 2009, elle a eu un impact sur les prélèvements obligatoires de 1,5 Md€ au deuxième semestre 2009 puis à nouveau de 1,5 Md€ au premier semestre 2010.

²⁶ Pour plus de précisions, voir le chapitre suivant sur les dépenses fiscales.

Cette règle était en outre fragilisée par le caractère flou de la définition et l'incohérence de la liste des dépenses fiscales mentionnées dans les rapports annexés aux projets de loi de finances²⁷. Les niches sociales faisaient l'objet d'une règle identique, fragilisée elle aussi par l'imprécision, certes moindre, de leur définition et de leur liste²⁸.

C - Une aggravation du déficit structurel

La croissance des dépenses publiques et les mesures de baisse des prélèvements obligatoires, hors effets du plan de relance, ont ainsi contribué à aggraver le déficit structurel en 2010.

Selon le taux retenu pour la croissance potentielle, la contribution des dépenses à cette aggravation a été comprise entre -0,05 et +0,2 point de PIB. Celle des mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires a été de l'ordre de 0,3 point de PIB. Hors plan de relance, l'effort structurel a donc été négatif en 2010, à hauteur de 0,2 à 0,5 point de PIB, ce qui a contribué à augmenter le déficit structurel.

L'effort structurel n'est pas le seul facteur qui explique l'évolution du déficit structurel²⁹. Celui-ci, hors plan de relance, s'élevait à 5,0 % du PIB en 2009 et aurait augmenté de 0,5 point environ en 2010 pour atteindre un niveau de l'ordre de 5,5 % du PIB³⁰.

Le soutien de l'activité pouvait justifier la prolongation des mesures de relance, mais pas une aggravation du déficit structurel qui aurait dû au moins être stabilisé en 2010. Le redressement des finances publiques est ainsi devenu plus difficile.

II - Des objectifs et des règles plus ambitieux pour la programmation 2011-2014

Les objectifs et règles relatifs à la préservation des recettes et à la maîtrise des dépenses ont été modifiés dans la loi de programmation de décembre 2010 pour les années 2011 à 2014. Ils sont désormais plus ambitieux, mais restent insuffisants.

²⁷ Cf. ci-après le chapitre de ce rapport sur les dépenses fiscales.

²⁸ Rapport de 2010 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

²⁹ Cf. l'encadré des pages 3 et 4.

³⁰ Une estimation plus précise sera donnée dans le prochain rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

A - Une hausse des prélèvements obligatoires

La formulation des règles relatives aux recettes et aux niches, fiscales et sociales, inscrites dans la précédente loi de programmation a toujours donné lieu à une interprétation très souple du ministère des finances. Pour celui-ci, il était possible d'attendre la fin de la période de programmation pour compenser les mesures de baisse des recettes ou d'augmentation du coût des niches. La portée de ces règles en a été fortement diminuée.

Elles ont été supprimées dans la loi de programmation 2011-2014 pour être remplacées par une règle générale concernant l'ensemble des prélèvements obligatoires et une règle spécifique aux dépenses fiscales et niches sociales qui est examinée dans le chapitre II.

La règle générale prévoit que les mesures nouvelles votées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire³¹ à partir du 1^{er} juillet 2010 accroissent les prélèvements d'au moins 11 Md€ en 2011 puis de 3 Md€ supplémentaires chacune des années 2012 à 2014. Elle impose ainsi clairement chaque année une hausse des prélèvements obligatoires. Elle ne dépend pas de la définition et de la liste des dépenses fiscales et niches sociales données en annexe des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Elle garantit un impact minimal des mesures nouvelles sur le solde des administrations publiques, donc un effort minimal de redressement des comptes par les prélèvements obligatoires, ce qui est l'objectif le plus important.

En outre, les informations relatives à ces mesures nouvelles ont été améliorées dans le rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au PLF de 2011, avec notamment une liste exhaustive de ces mesures et de leur impact chaque année de 2009 à 2011.

B - Un ralentissement des dépenses

La précédente loi de programmation (2009-2012) comportait un objectif de croissance des dépenses publiques de 1,0 % en volume en moyenne annuelle et deux sous-objectifs : une croissance zéro en volume des dépenses de l'Etat dans le périmètre de la norme budgétaire ; une croissance en valeur de 3,3 % par an de l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM).

³¹ Ce qui écarte de son champ, par exemple, les hausses des taux des impôts locaux.

La nouvelle loi de programmation retient un objectif de croissance en volume des dépenses publiques plus contraignant, de 0,8 % par an. Il est décliné, année par année, sous la forme d'une augmentation maximale des dépenses, en euros de 2010, par rapport aux dépenses constatées en 2010, ce qui est beaucoup plus précis et oblige à compenser un dépassement éventuel intervenu une année au cours de l'année suivante.

En outre, la norme « zéro volume » de croissance des dépenses de l'Etat est complétée par une seconde norme, qui doit être satisfaite indépendamment de la première, selon laquelle les dépenses hors pensions et charges d'intérêt sont gelées en valeur. Ces normes sont déclinées année par année sous la forme de plafonds en milliards d'euros³². Une croissance plus forte que la prévision une année donnée devra donc être compensée l'année suivante.

Pour chacune des trois premières années de la programmation (2011 à 2013), le budget triennal de l'Etat précise ces évolutions en fixant un plafond par mission aux crédits budgétaires.

Enfin, l'ONDAM et, ce qui constitue une novation, le total des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale sont aussi fixés en niveaux, en milliards d'euros, pour chacune des années 2011 à 2014. Ces objectifs en niveaux correspondent à une croissance en valeur de 2,9 % en 2011 puis de 2,8 % par an pour l'ONDAM et à une augmentation moyenne de 3,3 % par an entre 2010 et 2014 pour les dépenses des régimes de base.

C - Des règles imposant un effort structurel

La programmation des finances publiques sur la période 2011-2014 repose surtout sur la conjonction de ces deux règles qui s'appliquent aux deux composantes de « l'effort structurel » : un rendement minimal des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires ; une croissance maximale des dépenses publiques en volume.

Elles imposent, ensemble, un effort structurel minimal de réduction du déficit, conforme aux recommandations formulées par la Cour depuis longtemps. L'effort structurel se distingue de la variation du solde structurel, car il ne tient pas compte de l'élasticité des recettes publiques au PIB, ce qui est préférable. En effet, dans les périodes de reprise de l'activité, les indicateurs de solde structurel, tels qu'ils sont calculés notamment par les organisations internationales, se trouvent souvent améliorés du fait d'une élasticité des recettes publiques au PIB supérieure

³² Ces plafonds sont exprimés en euros de 2010 pour la norme « zéro volume » et en euros courants pour la norme « zéro valeur ».

à 1, alors même qu'une telle élasticité n'est pas durable, et il est donc souhaitable de neutraliser l'impact de cette élasticité. La contrainte exercée par la loi de programmation est plus forte que si elle portait sur le solde structurel.

D - Un nouveau frein à l'endettement

La nouvelle loi de programmation prévoit, ce qui constitue une novation, que les administrations publiques centrales, au sens des comptes nationaux³³, autres que l'Etat, la CADES, la caisse de la dette publique et la société de prise de participations de l'Etat³⁴, ne peuvent pas contracter des dettes supérieures à 12 mois.

Les administrations publiques centrales les plus endettées étant exclues, les organismes concernés, qui correspondent assez largement aux opérateurs de l'Etat, sont actuellement peu endettés (environ 6 Md€ fin 2009 dans les comptes nationaux). Toutefois, cette interdiction, qui complète des mesures déjà prises pour encadrer leurs dépenses et leurs effectifs, prévient un risque non négligeable d'endettement dans les années qui viennent.

La loi de programmation prévoit enfin que les emprunts des établissements publics de santé font l'objet de limites fixées par décret. Leur endettement à fin 2009 s'élève à 21,7 Md€.

E - Les limites de la loi de programmation

La maîtrise des dépenses de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, en cohérence avec les engagements européens de la France, est au centre de la loi de programmation, mais l'Etat ne peut en piloter qu'une partie. Les collectivités territoriales, en particulier, sont constitutionnellement libres de déterminer leurs dépenses.

Pour ce qui relève du Gouvernement et du Parlement, les lois de programmation des finances publiques n'ont pas de portée juridique supérieure aux lois ordinaires ou aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

³³ C'est-à-dire l'Etat et les organismes divers d'administration centrale qui correspondent assez largement aux opérateurs de l'Etat.

³⁴ La CADES porte les dettes de la sécurité sociale (l'ACOSS les porte dans un premier temps mais elle est classée dans les administrations sociales, et non centrales, en comptabilité nationale) ; la caisse de la dette publique est utilisée pour effectuer des opérations sur la dette de l'Etat ; la société de prise de participation de l'Etat porte les participations prises par l'Etat dans des banques pendant la crise.

Dans son rapport public annuel de janvier 2010, la Cour a souligné que les règles posées par la précédente loi de programmation n'avaient ainsi pas été respectées en 2009. La baisse de la TVA sur la restauration, votée peu après la promulgation de cette loi, a, en particulier, enfreint, dès 2009, la règle de gage des dépenses fiscales, qui n'a pas non plus été respectée, on l'a vu, en 2010.

La programmation des finances publiques serait plus contraignante si elle faisait l'objet d'une loi organique. L'allongement de la durée de remboursement des emprunts de la CADES à l'automne 2010 a, certes, rappelé qu'une loi organique peut toujours en modifier une autre, mais les conditions juridiques d'une modification sont plus strictes que pour les autres lois. Les réflexions et projets actuels d'instauration d'une règle constitutionnelle d'équilibre des finances publiques, à la suite notamment des travaux de la commission présidée par M. Michel Camdessus, participent de cette même préoccupation de donner plus d'efficacité au cadre juridique de la conduite des finances publiques.

Comme la Cour l'a souvent souligné, si des règles sont utiles pour éviter certaines dérives et fixer un horizon de moyen long terme, elles ne peuvent pas suffire pour assurer le redressement des comptes publics qui viendra seulement de réformes de grande ampleur. L'existence de nombreuses règles n'a pas empêché la dégradation structurelle des finances publiques françaises au cours des dernières années. A l'inverse, les pays qui ont le mieux traversé la crise ou qui ont engagé les actions les plus vigoureuses pour redresser leurs comptes publics n'ont pas tous eu besoin d'en afficher. L'Allemagne aura fortement redressé ses comptes publics avant même la mise en application de sa nouvelle règle constitutionnelle. Les développements qui suivent montrent que les mesures annoncées jusqu'ici ne sont pas suffisantes pour obtenir ce résultat dans notre pays.

III - Un effort structurel insuffisant en 2011

Le déficit structurel (hors plan de relance) ayant à nouveau augmenté en 2010, il est encore plus nécessaire de réaliser un effort structurel de réduction de ce déficit d'au moins 20 Md€ (1,0 % du PIB) par an à partir de 2011. Un effort de cette ampleur est indispensable pour arrêter rapidement la progression de l'endettement public par rapport au PIB. Il pourrait avoir un coût macroéconomique temporaire, mais un redressement insuffisamment fort et rapide aurait probablement un coût nettement supérieur, notamment du fait des anticipations qu'il générerait chez les entreprises, les ménages et sur les marchés. Les documents

budgétaires permettent de mesurer l'effort envisagé par le Gouvernement et de le comparer à cet objectif.

Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale contribueront à améliorer les comptes publics d'environ 0,7 Md€ en 2011. Les comptes prévisionnels des administrations publiques intégrant ces amendements n'étant cependant pas encore disponibles, les développements qui suivent s'appuient, par souci de cohérence entre les chiffres, sur les informations contenues dans ces projets de loi et leurs annexes, en les adaptant quand c'est possible.

A - Une hausse des prélèvements obligatoires

Les modifications législatives auraient pour effet d'augmenter les prélèvements obligatoires d'environ 16 Md€ (0,8 % du PIB) en 2011. Toutefois, cette hausse résulterait pour près de 6 Md€ de la disparition du surcoût ponctuel (en 2010) du remplacement de la taxe professionnelle par d'autres impôts et de l'arrêt des dernières mesures de relance³⁵.

Les mesures proposées dans les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011 contribueraient quant à elles à augmenter les recettes publiques de 11 Md€³⁶, conformément à la loi de programmation. Les principales de ces mesures sont l'annualisation des allègements généraux de cotisations sociales (2,0 Md€), l'imposition au fil de l'eau de certains contrats d'assurance vie (1,6 Md€) et l'imposition, à taux réduit, de certains contrats d'assurance maladie à la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (1,1 Md€).

Les mesures antérieures contribueraient toutefois à diminuer les recettes d'environ 1 Md€³⁷, d'où un effet net de 10 Md€.

En outre, certaines dispositions de ces projets de loi ont un effet seulement temporaire (taxation de la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance) ou consistent à avancer le recouvrement de certaines contributions (sur les contrats d'assurance vie). Les hausses pérennes des prélèvements obligatoires, qui correspondent à un véritable effort structurel de réduction du déficit, représentent 8,5 Md€ (7,5 Md€ avec les mesures antérieures à la loi de programmation), soit 0,4 % du PIB.

³⁵ Remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche.

³⁶ Les mesures annoncées avec la réforme des retraites figurent soit dans le projet de loi de finances, soit dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

³⁷ Par exemple, le crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt (loi TEPA).

Ce montant est inférieur à l'objectif de la nouvelle loi de programmation, mais celle-ci est respectée car elle ne distingue pas les mesures pérennes et temporaires.

La Cour a recommandé un effort structurel annuel de 1,0 point de PIB portant prioritairement sur les dépenses. Une hausse des prélèvements obligatoires de 0,4 point de PIB est conforme à cette recommandation, mais encore faudrait-il que la maîtrise des dépenses contribue, de son côté, à cet effort structurel pour au moins 0,6 point de PIB, ce qui n'est pas le cas.

B - Des économies importantes mais insuffisantes et difficiles à identifier

1 - L'ampleur des économies affichées

D'après les rapports annexés au projet de loi de finances pour 2011, la croissance des dépenses publiques serait de 0,5 % en 2011 en volume. Cependant, hors facteurs exceptionnels ou conjoncturels³⁸, elle serait encore de 1,4 % et donc supérieure à l'objectif fixé par la nouvelle loi de programmation pour la période 2011-2014 (0,8 %).

Pour contribuer à réduire le déficit structurel, la progression des dépenses publiques doit être inférieure à la croissance potentielle du PIB. Après une forte baisse au cours des années 2008 à 2010, cette dernière devrait augmenter pour revenir vers un nouveau régime stable à partir de 2011. Pour l'année 2011, les estimations sont comprises entre 1,1 % (FMI) et 1,4 % (OCDE et Commission européenne) pour les organisations internationales ; elles sont de 0,9 % pour la Banque de France et 1,8 % pour le Gouvernement.

Dans ces conditions, la contribution des dépenses publiques à la variation du solde structurel serait comprise entre une aggravation de 0,2 point de PIB et une amélioration de 0,2 point, donc quasiment nulle.

2 - Les mesures d'économie identifiées

Si la croissance de 1,4 % des dépenses publiques prévue pour 2011 est trop élevée pour réduire significativement le déficit structurel, elle représente néanmoins une économie d'environ 10 Md€ par an par rapport à la croissance tendancielle de 2,3 % observée de 1999 à 2009.

³⁸ La disparition des mesures de relance contribue à réduire les dépenses pour 0,4 %, le contrecoup de la comptabilisation de dépenses militaires exceptionnelles en 2010 pour 0,4 % et la baisse des dépenses d'indemnisation du chômage pour 0,1 %.

Les références pour apprécier la croissance des dépenses

Deux références peuvent être utilisées pour apprécier la croissance des dépenses publiques :

- la croissance potentielle du PIB, une progression des dépenses inférieure à celle-ci permettant de réduire le déficit structurel ;
- la croissance tendancielle des dépenses, une progression inférieure à celle-ci supposant la mise en œuvre de mesures d'économie supplémentaires par rapport à ce qui a été fait dans le passé.

Cette croissance tendancielle doit être mesurée sur une période de temps qui est nécessairement conventionnelle. Pour l'ensemble des dépenses publiques, la croissance moyenne observée au cours des dix dernières années (2,3 %) est toutefois assez stable et peut être prise comme référence.

Comme le poids des charges d'intérêt augmentera sans doute plus fortement dans les prochaines années que sur la période 1999-2009³⁹, l'économie à réaliser sur les seules dépenses primaires (c'est-à-dire hors intérêts) est plus importante, de l'ordre de 13 Md€ par an. La Cour a essayé d'identifier les mesures pouvant contribuer à ce résultat.

a) Les salaires dans la fonction publique

La valeur du point de la fonction publique a été augmentée en moyenne de 0,85 % par an au cours des dix dernières années. Le coût d'une hausse de 1 % de cette valeur étant de 1,8 Md€ pour l'ensemble des trois fonctions publiques, le gel annoncé par le Gouvernement représente une économie annuelle de 1,5 Md€ par rapport à la tendance des dix dernières années.

b) Les dépenses de l'Etat (hors intérêts et pensions)

La norme de croissance zéro en volume des dépenses de l'Etat⁴⁰ qui a été instaurée au milieu de la précédente décennie, est complétée par une norme de croissance zéro en valeur des dépenses hors charges d'intérêts et de pensions.

³⁹ Elle y a été limitée en moyenne à 1,0 % par an, grâce à la baisse des taux d'intérêt.

⁴⁰ Dépenses nettes du budget général, prélèvements sur recettes et affectations de recettes à des opérateurs.

Les dépenses prises en compte par ces normes excluent les mesures de relance, le prélèvement exceptionnel sur les recettes de 2010 au profit des collectivités locales dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle et les dépenses au titre des investissements d'avenir. Ces opérations ont pourtant accru le déficit budgétaire de l'Etat en 2010.

Les deux premières catégories constituent des dépenses temporaires et exceptionnelles, ce qui peut justifier de les exclure du champ de la norme. Ce n'est pas le cas des investissements d'avenir qui seront comptés dans les dépenses des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, mais n'auront jamais été pris en compte pour apprécier le respect de la norme de croissance des dépenses de l'Etat. Les dépenses et le déficit des administrations publiques en comptabilité nationale seront accrues de 0,5 Md€ en 2010 puis de 2 Md€ chaque année, et sur une longue période, à partir de 2011.

La comptabilisation des investissements d'avenir

En comptabilité budgétaire, 35 Md€ ont été versés par l'Etat en 2010 à des opérateurs au titre des investissements d'avenir. Cette dépense a accru d'autant le déficit budgétaire, mais il a été décidé de l'exclure de la norme budgétaire appliquée aux dépenses.

Les opérateurs ont placé leurs dotations sur des comptes auprès du Trésor public. Au fur et à mesure de la réalisation des investissements, ils prélèvent, pour les financer, soit seulement les intérêts dus sur ces dotations⁴¹, soit une partie du capital et les intérêts. Ces opérations de trésorerie n'ont pas d'impact sur la comptabilité budgétaire de l'Etat.

En comptabilité nationale, les investissements sont enregistrés en dépenses des administrations publiques, qui sont consolidées, au fur et à mesure de leur réalisation.

Même en excluant ainsi les investissements d'avenir, les normes de croissance des dépenses de l'Etat, en volume et en valeur, ne pourront être respectées que si des économies suffisantes sont dégagées. Les mesures annoncées par le Gouvernement portent sur les réductions d'effectifs et les dépenses de fonctionnement et d'intervention.

Les réductions d'effectifs et la masse salariale

Le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux devrait entraîner une économie brute de 800 M€ dont il est prévu de rétrocéder la moitié aux agents de l'Etat, ce qui se traduirait par un gain net de 400 M€.

⁴¹ Fonds non consommables, ce qui est le cas le plus fréquent.

Toutefois, dans un rapport sur la masse salariale de l'Etat communiqué en septembre 2010 à la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour a souligné que le coût des mesures salariales associées à la réorganisation des services avait largement dépassé la moitié des économies permises par le non-remplacement d'un départ sur deux en 2009. Ce coût a été plus proche de 700 M€ que des 430 M€ prévus initialement.

La Cour a recommandé dans ce rapport d'intégrer toutes les mesures liées à la réorganisation des services dans l'enveloppe de 50 % des gains de productivité, en précisant que le réalisme oblige à tenir compte des mesures déjà prises dont l'intégration dans cette enveloppe ne peut être que progressive.

Sur la base des résultats de 2009, l'économie nette à attendre des réductions d'effectifs serait donc de l'ordre de 100 à 200 M€ en 2011, mais elle pourrait en réalité être encore plus faible. En effet, l'augmentation des crédits de personnel inscrite dans la dernière loi de finances rectificative pour 2010 a été très forte (750 M€, déduction faite des annulations). Les départs en retraite et les effets des réductions d'effectifs semblent avoir été moins importants qu'il était attendu ; les mesures catégorielles et les diverses mesures liées aux réorganisations ont été, comme en 2009, plus coûteuses que prévu. Or, le budget pour 2011 intègre les conséquences de la dérive de la masse salariale en 2009 mais pas celles de la nouvelle dérive de 2010.

Dans ces conditions, comme la Cour l'a recommandé dans son rapport de septembre 2010, le pilotage des dépenses de personnel doit être resserré. En particulier, les pouvoirs de contrôle a priori des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels doivent être renforcés, au moins temporairement, bien que cela constitue une inflexion par rapport au mouvement d'allègement de ces contrôles engagé depuis plusieurs années.

Les dépenses de fonctionnement

Une diminution de 5 % des dépenses de fonctionnement a été annoncée sur un total d'environ 10 Md€⁴². Des dépenses nouvelles ayant été prévues, par exemple pour améliorer le fonctionnement de la justice ou assurer les présidences des G8 et G20, l'économie nette serait seulement de 200 M€.

⁴² Toutes les dépenses de fonctionnement ne sont pas concernées.

En outre, dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, il a été annoncé que ces économies gagent une partie des charges d'intérêt induites par le financement des 35 Md€ versés en 2010 aux opérateurs de ce programme. Il ne s'agit donc pas d'une économie mais de la compensation d'une charge supplémentaire.

Les dépenses d'intervention

Une importante réduction des dépenses d'intervention, portant sur une assiette de 60 Md€, a été annoncée, en établissant une distinction entre les « dépenses de guichet » (38 Md€) et les « dépenses discrétionnaires » (22 Md€)⁴³.

1) Les premières sont versées à leurs bénéficiaires dès qu'ils remplissent des conditions fixées par les textes. Il s'agit surtout d'allocations versées aux ménages (allocation d'adulte handicapé, par exemple), de compensations versées aux régimes de sécurité sociale en contrepartie d'exonérations de charges sociales (contrats en alternance, par exemple) et de subventions d'équilibre aux régimes spéciaux de retraite.

Elles augmenteraient de 1 600 M€ à législation constante en 2011 et le projet de budget prévoit une baisse de 100 M€, soit une économie de 1 700 M€. Or, les mesures d'économie identifiées portent pour 700 M€ sur les compensations d'exonération de charges sociales, les dispositifs concernés étant supprimés ou ajustés dans le cadre de la politique de réduction du coût des niches sociales. Ces mesures ont donc déjà été décomptées en hausse des prélèvements obligatoires et, dans une approche globale, il ne faut pas les compter une deuxième fois en baisse de dépenses⁴⁴.

La diminution des interventions de guichet correspond aussi, pour 200 M€, à une réduction des versements au fonds national de solidarité active, ce qui n'a pas d'impact sur la dépense d'ensemble des administrations si le revenu de solidarité active n'est pas lui-même réformé.

2) Les économies sur les dépenses d'intervention laissées à la discrétion du Gouvernement (subventions aux associations, contrats de travail aidés dont le nombre peut être régulé, notamment) atteindraient 700 M€. La mission *travail et emploi* y contribuerait pour une large part

⁴³ La répartition des économies prévues sur les dépenses d'intervention est tirée en partie du rapport général sur le projet de loi de finances présenté au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale.

⁴⁴ Dans le calcul des dépenses publiques au sens des comptes nationaux, ces versements de l'Etat à la sécurité sociale sont neutralisés.

et, pour le reste, ces économies résulteraient d'abattements forfaitaires sur les crédits des ministères.

Au total, les nouvelles mesures envisagées permettraient d'obtenir une économie réelle maximale de 800 M€ au titre des interventions de guichet et 700 M€ au titre des interventions discrétionnaires.

Les dépenses militaires

Les crédits de la mission *défense* inscrits pour 2011 dans le budget triennal sont inférieurs de plus de 1 Md€ à ceux qui figuraient dans la loi de programmation militaire. Toutefois, comme la Cour l'a noté dans son rapport de juin dernier sur la situation et les perspectives des finances publiques, l'analyse des dernières lois de programmation militaire montre que la réduction des crédits se traduira par un report du paiement des équipements commandés. Des économies définitives ne seront constatées que si des objectifs opérationnels et des programmes importants sont remis en cause à la faveur de l'actualisation, prévue en 2011, du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

c) Les pensions de retraite

La réforme des retraites se traduirait en 2011, selon les prévisions du Gouvernement, par un gain d'environ 1,7 Md€, au titre des mesures d'âge (relèvement des bornes de 60 et 65 ans) dont 1,1 Md€ en moindres dépenses et 0,6 Md€ en recettes supplémentaires (augmentation de l'activité). Il faut en déduire le coût des mesures dites de solidarité (carrières longues)⁴⁵, ce qui conduirait à une économie nette totale de l'ordre de 1,0 Md€ sur les dépenses en 2011.

d) Les remboursements d'assurance maladie

Le Gouvernement estime à 2,4 Md€ les économies qui seront réalisées sur les remboursements d'assurance maladie pour respecter un ONDAM en hausse de 2,9 % en valeur en 2011, par rapport à une hausse tendancielle qu'il évalue à 4,2 %. Les mesures annoncées concernent notamment les tarifs des biens et services de santé (pour 900 M€), les taux de remboursement (pour 330 M€), les programmes de maîtrise médicalisée des dépenses de santé (pour 550 M€). Ces chiffres sont peu précis et peu fiables, notamment pour les programmes de maîtrise médicalisée, mais ce montant de 2,4 Md€ est retenu ici comme l'économie maximale sur les remboursements d'assurance maladie.

⁴⁵ L'effet des mesures dites de convergence public/privé (réforme du minimum garanti pour la fonction publique, notamment) devrait être limité en 2011.

e) Les dépenses locales

Le Gouvernement prévoit une croissance de 1,4 % en volume des dépenses des administrations publiques locales en 2011, hors impact de la réforme de la taxe professionnelle⁴⁶, alors que leur croissance de 1999 à 2009 était supérieure à 3 % hors impact des transferts de compétence.

Plusieurs facteurs contribueront certes à un ralentissement des dépenses locales : le gel en valeur des dotations de l'Etat ; la fin de la montée en charge de certaines dépenses sociales (allocation personnalisée d'autonomie, notamment) ; le gel de la valeur du point de la fonction publique ; moindres projets d'investissement ; la prudence des élus locaux face aux risques d'un endettement accru ; ou la réduction des marges de hausse des impôts locaux liée à une moindre autonomie fiscale. Une décélération des dépenses de fonctionnement a d'ailleurs déjà été constatée en 2009.

Il est toutefois très difficile de prévoir l'impact de ces facteurs. En particulier, le ralentissement des ressources des collectivités territoriales en provenance de l'Etat peut entraîner une hausse des taux des impôts locaux et de l'endettement, au lieu d'une meilleure maîtrise des dépenses.

L'inflexion des dépenses locales inscrite dans la programmation des finances publiques est donc incertaine, et il est difficile de quantifier les économies réalisables à ce titre.

f) Au total, environ 5 Md€ d'économies nettes identifiées

Une croissance de 1,4 % en volume des dépenses publiques en 2011 n'est pas hors d'atteinte. En effet, leur tendance spontanée est en réalité mal connue, une partie de la hausse observée dans le passé ayant résulté de mesures nouvelles. Elle pourrait ainsi être inférieure à la croissance observée au cours des dix dernières années qui a été prise comme référence pour estimer à 13 Md€ l'économie nécessaire. Celle-ci est donc peut-être inférieure à ce montant. En outre, de nouvelles mesures de baisse de dépenses peuvent être mises en œuvre au cours de 2011.

Il reste que le total des économies identifiées est loin de 13 Md€ et qu'il sera difficile d'atteindre cet objectif de croissance de 1,4 %.

Ces économies s'élèvent, en effet, à 1,5 Md€ sur la valeur du point de la fonction publique, 0,1 Md€ au titre de la réduction des effectifs de l'Etat, 1,5 Md€ sur ses dépenses d'intervention, 1,0 Md€ sur les prestations de retraite et 2,4 Md€ sur les dépenses d'assurance maladie

⁴⁶ Suppression des versements à l'Etat au titre des frais d'assiette et de recouvrement.

(selon l'estimation du Gouvernement), soit environ 6,5 Md€ au total dont il faut déduire la hausse des investissements d'avenir (1,5 Md€). Les économies nettes identifiées pour 2011 sur les dépenses primaires représentent donc environ 5 Md€. Même en ajoutant une économie de 1 Md€ sur les dépenses locales, elles représentent moins de la moitié de l'objectif visé.

La croissance des dépenses aurait certes déjà été de 1,4 % en 2010 mais, sans être corrigée pour tenir compte des facteurs conjoncturels et exceptionnels, elle aurait encore été de 1,8 % et ces résultats restent à vérifier et à examiner en détail. De plus, la progression des dépenses n'a jamais été inférieure à 1,5 % deux années de suite.

C - Une amélioration incertaine des comptes publics

Les mesures pérennes de hausse des prélèvements obligatoires contribueraient à réduire le déficit structurel d'environ 7,5 Md€ en 2011.

Même si la croissance des dépenses publiques en volume était de 1,4 %, comme prévu par le Gouvernement, elle serait du même ordre de grandeur que la croissance potentielle et donc trop forte pour réduire significativement le déficit structurel.

L'effort structurel de réduction du déficit en 2011 est ainsi de l'ordre de 7,5 Md€ (soit 0,4 % du PIB), loin des 20 Md€ (soit 1,0 % du PIB) recommandés par la Cour pour arrêter suffisamment vite la croissance de la dette publique.

La disparition de mesures temporaires exceptionnelles (plan de relance, surcoût en 2010 de la réforme de la taxe professionnelle, dépenses militaires) contribuera aussi, pour environ 0,6 % du PIB, à la réduction du déficit.

Cette réduction résultera enfin de la reprise de la croissance du PIB, mais celle-ci pourrait être inférieure à la prévision du Gouvernement (2,0 %). Les dernières prévisions des organisations internationales sont en effet de 1,6 ou 1,7 %.

Dans une phase de reprise de l'activité, les recettes publiques augmentent plus fortement que le PIB, leur élasticité étant supérieure à un. Dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour avait noté que l'élasticité de 1,2 retenue alors par le Gouvernement semblait un peu forte. Le projet de loi de finances pour 2011 retient une élasticité plus prudente de 1,1.

Au total, le déficit devrait diminuer sensiblement en 2011, mais la baisse de 1,7 point de PIB prévue par le Gouvernement (de 7,7 % du PIB en 2010 à 6 % en 2011) repose sur des hypothèses fragiles, relatives à l'effort structurel et à la croissance du PIB. Cette baisse résulte beaucoup plus de facteurs conjoncturels et exceptionnels (comme la fin du plan de relance) que de mesures durables.

IV - Au-delà de 2011, des mesures de redressement à définir

La Cour a d'abord mesuré l'effort structurel de redressement des comptes publics inscrit dans la nouvelle loi de programmation pour la période postérieure à 2011. Elle a ensuite essayé d'identifier les mesures qui permettent de le réaliser. Des conclusions en sont ensuite tirées sur la probabilité d'un déficit ramené à 3 % du PIB en 2013.

A - Un effort structurel inférieur aux recommandations de la Cour

Pour chacune des années 2012 à 2014, les hausses de prélèvements obligatoires contribueraient pour 3 Md€, soit 0,15 % du PIB, à l'effort structurel de réduction du déficit. La maîtrise des dépenses, si celles-ci augmentent de 0,8 % en volume, y contribuerait pour 0,5 point de PIB en supposant que la croissance potentielle revienne à un rythme de 1,8 % par an. Cette contribution serait d'environ 0,3 point si la croissance potentielle était, conformément aux estimations de l'OCDE et de la Commission européenne, de 1,3 ou 1,4 % par an.

Au total, l'effort structurel de réduction du déficit serait au mieux de 0,65 % du PIB par an sur la période 2012-2014 et donc inférieur à la recommandation de la Cour (1 point de PIB, soit 20 Md€)⁴⁷.

⁴⁷ Le Conseil de l'Union européenne a recommandé à la France une réduction de son déficit structurel d'au moins un point de PIB par an, mais en acceptant qu'elle puisse être obtenue grâce à la suppression de mesures temporaires ou à une élasticité des recettes au PIB supérieure à un. En retenant ce mode de calcul et une croissance potentielle de 2,0 % par an, le rapport annexé au projet de loi de programmation table sur une réduction d'un point par an du déficit structurel sur la période 2012-2014.

B - Des décisions qui restent à prendre sur les mesures de redressement

1 - Les hausses de prélèvements obligatoires

Certaines des mesures de hausse des prélèvements obligatoires adoptées depuis le dépôt de la nouvelle loi de programmation n'auront d'impact sur les recettes publiques qu'à partir de 2012 (par exemple, le « coup de rabet » sur les réductions et crédits d'impôt sur le revenu), ou verront leur rendement augmenter en 2012 (par exemple l'aménagement du crédit d'impôt en faveur du développement durable).

Les mesures adoptées depuis le dépôt de la loi de programmation 2011-2014 contribueront ainsi, au total, à augmenter de 2,7 Md€ de plus les prélèvements en 2012, soit quasiment l'objectif inscrit dans la loi.

Le rendement de certaines mesures continuera à augmenter après 2012 (la réforme des dispositifs en faveur de l'accession à la propriété, par exemple). Les informations disponibles ne permettent cependant pas d'estimer leur impact total, qui reste donc incertain, en 2013 et au-delà. Il n'est en conséquence pas sûr, à ce stade, que la disposition de la loi de programmation selon laquelle le rendement des mesures nouvelles sera de 3 Md€ en 2013 et 2014 sera respectée.

2 - Les économies sur les dépenses publiques

La croissance de 0,8 % en volume des dépenses publiques sur la période 2011-2014 repose sur le respect des normes de croissance des dépenses de l'Etat, en volume et en valeur, et sur celle des dépenses des régimes de sécurité sociale, qui elle-même dépend de la maîtrise de l'ONDAM et des effets de la réforme des retraites.

Par rapport à leur croissance tendancielle des années 1999-2009, cet objectif suppose de réaliser chaque année environ 17 Md€ d'économies sur les dépenses publiques primaires. En cumul, il s'agit de réduire les dépenses publiques de 50 Md€ en trois ans (de 2012 à 2014) par rapport à la tendance.

a) Les dépenses de l'Etat

Les dépenses de l'Etat dans le champ de la norme budgétaire ne doivent pas augmenter plus vite que l'inflation et les dépenses hors pensions et charges d'intérêt doivent être stabilisées en valeur. Les conditions de respect de ces normes ne sont pas complètement réunies.

La masse salariale hors contributions au financement des pensions

Le budget pluriannuel prévoit, à périmètre constant, une baisse de 0,6 % de la masse salariale en 2012 puis de 0,7 % en 2013 après une hausse de 0,8 % en 2011, si bien qu'elle serait, en 2013, inférieure de 0,4 % à son niveau de 2010⁴⁸.

Dans un rapport demandé par la commission des finances de l'Assemblée nationale en septembre 2010, la Cour a montré que le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, qui permet une économie brute d'environ 800 M€ par an⁴⁹, ne suffit pas pour atteindre cet objectif compte tenu de l'évolution des rémunérations. Les conditions nécessaires pour l'atteindre sont, d'une part, le gel de la valeur du point de la fonction publique jusqu'à la fin de 2013 (donc trois années de suite) et, d'autre part, un strict plafonnement de l'ensemble des mesures catégorielles et diverses à 500 M€ par an (dont 400 M€ pour la rétrocession de la moitié des gains de productivité). Or, l'exécution des crédits de personnel en 2009 montre que les mesures catégorielles ont été en réalité bien plus importantes.

A l'horizon de 2013, une réflexion devra être engagée sur une réduction du taux de rétrocession de 50 % des économies tirées de la baisse des effectifs.

Les dépenses de fonctionnement et d'intervention

Le budget triennal suppose que la réorganisation des services résultant de la révision générale des politiques publiques permettra une économie de 1,0 Md€ sur les dépenses de fonctionnement à l'horizon de 2013.

Le coût des interventions dites de guichet n'augmente que très légèrement de 2010 à 2013 dans le budget triennal, ce qui suppose de réaliser des économies dont le cumul en 2013 s'élèverait à 5,7 Md€.

Or, d'une part, les économies identifiées à ce jour ne représentent que 1,8 Md€ en 2013 dont l'essentiel serait réalisé en 2011. D'autre part, comme on l'a vu, il s'agit pour partie de dépenses qui correspondent à des transferts de l'Etat vers d'autres organismes publics et dont la réduction n'a aucun impact sur les dépenses consolidées de l'ensemble des administrations publiques.

⁴⁸ La masse salariale en 2010 ayant été, on l'a vu, fortement révisée à la hausse en loi de finances rectificative, ces évolutions seront probablement revues.

⁴⁹ L'analyse des méthodes de prévision de la masse salariale a montré que l'estimation de 1 000 M€ par an retenue par le Gouvernement semble surestimée.

Le coût des dépenses d'intervention discrétionnaires serait réduit de 3,0 Md€ en trois ans. Comme pour les 0,7 Md€ d'économies attendues en 2011, ce résultat serait obtenu par des coupes forfaitaires et par une diminution des crédits de la politique de l'emploi permise par une amélioration de la situation économique, ce qui reste assez hypothétique.

b) Les dépenses de protection sociale

La loi de programmation comporte, pour chacune des années 2011 à 2014, un objectif de dépenses des régimes obligatoires de base (toutes branches confondues) et un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

La croissance de l'ONDAM est fixée à 2,8 % en valeur pour chacune des années 2012 à 2014. Les réformes nécessaires pour ramener la croissance des dépenses de santé de leur rythme tendanciel à 2,8 % par an ne sont décrites qu'en des termes très généraux utilisés de longue date et dont le contenu nouveau n'est pas précisé : montée en puissance des agences régionales de santé ; réorganisation du système hospitalier ; adaptation de la démographie médicale et paramédicale ; expérimentation de nouveaux modes de rémunération des médecins ; renforcement de la lutte contre la fraude ; amélioration du pilotage des dépenses, etc.

En outre, certaines de ces réformes, comme la réorganisation des hôpitaux, ont souvent des coûts immédiats avant qu'elles ne permettent de dégager des économies.

La réforme des retraites entraînerait, selon les estimations du Gouvernement préalables au dépôt du projet de loi, une diminution d'environ 5,0 Md€ des dépenses publiques à l'horizon de 2013, pour l'essentiel du fait du recul des limites d'âge.

c) Les dépenses locales

La progression des dépenses locales serait de 0,6 % en volume sur la période 2011-2014, soit 2,4 % en valeur alors que leur croissance en valeur était de 5,7 % par an sur les années 1999 à 2009. Cette modération sur une aussi longue période demeure hypothétique.

d) Le total des économies

Les économies avancées sont décrites de manière beaucoup trop générale pour pouvoir être totalisées et rapprochées des 50 Md€ escomptés. En outre, elles seront en partie compensées par la forte

croissance, de 2010 à 2014, des dépenses publiques induites par la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

C - Un déficit supérieur à 3 % du PIB en 2013 sans nouvelles mesures

La loi de programmation prévoit que le déficit public passera de 6,0 % du PIB en 2011 à 3,0 % en 2013, soit une amélioration de 1,5 point de PIB par an sur les années 2012 et 2013. Cet objectif ne peut pas être atteint sans nouvelles mesures de redressement.

L'effort structurel de réduction du déficit aurait à y contribuer pour moins de la moitié, mais il est, on l'a vu, insuffisamment documenté. En l'état actuel des réformes annoncées, un tel effort est peu probable.

Le solde de cette réduction du déficit (environ 0,8 point de PIB par an) proviendrait notamment de la reprise de la croissance, amplifiée par une élasticité de 1,1 des recettes publiques au PIB.

Le taux de croissance retenu pour le PIB (2,5 % par an sur les années 2012 et 2013) est supérieur à celui de la croissance potentielle (au mieux de l'ordre de 1,8 %), ce qui est possible pendant une phase de rattrapage après une crise. Cependant, une hypothèse plus faible doit aussi être envisagée compte tenu des perspectives de croissance plutôt médiocres pour la zone euro sur cette période. A la demande du Sénat, le rapport annexé à la loi de programmation précise qu'une croissance de 2,0 % conduirait le Gouvernement à augmenter chaque année de 4 à 6 Md€ l'effort structurel de redressement des comptes publics. Il devrait ainsi être porté de 0,65 à 0,9 point de PIB, alors que les conditions ne sont pas encore réunies pour obtenir un effort de 0,65 point.

Le déficit et l'endettement publics risquent donc de s'écarter nettement de la trajectoire prévue par la loi de programmation si de nouvelles mesures de redressement ne sont pas rapidement prises. Or, le respect de cette trajectoire est essentiel pour assurer la confiance des acteurs économiques dans la capacité de la France à rétablir l'équilibre de ses comptes. Ce rééquilibrage est lui-même d'autant plus nécessaire que le vieillissement de la population va accroître les dépenses et les déficits, notamment à travers les remboursements d'assurance maladie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Hors effets de la crise, plan de relance et autres opérations exceptionnelles, la croissance des dépenses publiques en 2010 aurait été de 1,4 % en volume, selon les estimations du Gouvernement, donc inférieure à la tendance de ces dix dernières années (2,3 %), mais supérieure aux objectifs de moyen terme (1,0 %) de la première loi de programmation, de février 2009, et trop forte pour contribuer à réduire le déficit structurel.

Ce déficit structurel a été, au contraire, aggravé, à hauteur de 0,3 % du PIB hors plan de relance, par des mesures durables de baisse des prélèvements obligatoires qui contrevenaient aux règles de la loi de programmation. L'effort de redressement nécessaire a été accru d'autant.

Les règles de la nouvelle loi de programmation, adoptée en décembre 2010, imposent désormais, chaque année, un effort structurel de réduction du déficit, ce qui répond aux recommandations de la Cour.

D'amples réformes restent néanmoins nécessaires pour respecter les objectifs d'évolution des dépenses publiques.

En 2011, la croissance des dépenses prévue par le Gouvernement est encore de 1,4 % en volume, hors facteurs exceptionnels ou conjoncturels. Cette inflexion par rapport à la moyenne des dix dernières années (2,3 %) suppose des économies sur les dépenses primaires de l'ordre de 13 Md€. Or, les mesures identifiées représentent une économie d'environ 5 Md€.

Même si la croissance des dépenses est de 1,4 %, elle sera supérieure à l'objectif de la loi de programmation pour 2011-2014 qui vient d'être votée (0,8 %) et trop forte pour réduire le déficit structurel. Celui-ci diminuerait seulement du fait des mesures de hausse des prélèvements obligatoires. Ces dernières représentent 10 Md€ en 2011 (soit 0,5 % du PIB), mais certaines n'ont qu'un effet temporaire et le rendement des mesures pérennes est de 7,5 Md€.

La diminution de 1,7 point de PIB du déficit en 2011 repose par ailleurs sur des hypothèses de croissance et de recettes publiques plutôt favorables.

Les objectifs de dépenses et de recettes retenus dans la loi de programmation représentent un effort structurel de réduction du déficit de 0,65 point de PIB à partir de 2012, encore loin de l'objectif d'un point recommandé par la Cour.

De plus, les mesures de hausse des prélèvements obligatoires et d'économies sur les dépenses publiques sont très peu documentées au-delà de la première année de programmation, comme dans les programmes de stabilité déposés depuis 12 ans et dans la loi de programmation 2009-2012. Or, l'analyse de certains postes, comme la masse salariale de l'Etat, montre que les évolutions prévues par le Gouvernement supposent de satisfaire des conditions très exigeantes.

L'effort structurel doit donc être plus ambitieux pour ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2013. En outre, les mesures nécessaires pour le réaliser devront être rapidement précisées pour assurer la pleine crédibilité de cet objectif.

REPONSE CONJOINTE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

1. Nous constatons avec satisfaction que la Cour considère la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 comme l'outil adéquat pour la programmation de l'effort structurel de réduction des déficits.

Nous notons que la Cour souligne que l'établissement de nouvelles règles budgétaires, notamment dans le cadre de la nouvelle loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014, répond aux recommandations qu'elle a formulées dans ses précédents rapports. Nous considérons comme la Cour qu'elles améliorent efficacement le dispositif mis en place par la précédente loi de programmation et qu'elles constituent un point d'équilibre satisfaisant. En particulier, la règle d'interdiction de l'endettement des ODAC permettra de répondre à une dispersion et une insuffisante maîtrise des sources d'émission d'emprunt au sein des administrations publiques.

La loi de programmation, en ce qu'elle fixe des plafonds de dépenses sur les champs des lois de finances et financement de la sécurité sociale, ainsi qu'un niveau minimal de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, préfigure la « loi-cadre de programmation des finances publiques » telle que l'a préconisée le groupe de travail présidé en 2010 par M. Camdessus.

Comme la Cour, nous estimons que la mise en œuvre des propositions du groupe Camdessus constituerait une avancée majeure par rapport aux programmations existantes et que ces propositions méritent d'être

soutenues. Ainsi que le signale la Cour, cette réforme ne pourra avoir toute sa portée que si la loi-cadre s'impose juridiquement aux lois financières. Le Président de la République et le Premier ministre ont réaffirmé récemment leur engagement en faveur d'une réforme constitutionnelle. Le Gouvernement engagera prochainement une large consultation sur la question.

2. Alors même que les prévisions du Gouvernement sont jugées plausibles pour 2010, les estimations de la Cour nous semblent trop pessimistes sur les prévisions de croissance, de croissance potentielle et de déficit public pour 2011.

Nous prenons acte des commentaires positifs de la Cour sur le respect de notre objectif de déficit public 2010 et sur les mesures déterminées prises par le Gouvernement pour redresser nos finances publiques.

Sur les perspectives de croissance potentielle et de croissance effective

La Cour indique que la croissance en 2011 pourrait être inférieure à 2%. La prévision est évidemment toujours assortie d'une incertitude, particulièrement élevée en cette période, comme le reflète la dispersion importante des prévisions des conjoncturistes. Si la moyenne des prévisions du « consensus forecasts » de janvier est de 1,6% pour 2011, plusieurs organismes affichent une prévision de croissance comparable à celle du Gouvernement: 1,9% pour UBS, 2,1% pour Exane et Goldman Sachs. Une croissance du PIB de 2,0% pour l'année 2011 paraît ainsi tout à fait à la portée de l'économie française : c'est un rythme proche de celui observé sur les 4 derniers trimestres (du 4e trimestre 2009 au 3e trimestre 2010) et les indicateurs conjoncturels publiés depuis le dépôt du PLF vont dans le sens de la poursuite de l'amélioration de la situation économique pour les prochains mois. Cette croissance de 2,0% est un peu supérieure à la croissance potentielle de l'économie française (1%% selon le Gouvernement et 1,5% selon la Commission européenne), comme c'est généralement le cas les années suivant une récession qui creuse un large déficit de production par rapport au potentiel. C'est d'ailleurs ce qu'indique la Cour en jugeant « possible » un rythme de 2,5 % par an en 2012 et 2013.

La Cour des comptes mentionne avec raison la difficulté d'estimation de la croissance potentielle en sortie de récession du fait de l'incertitude sur les effets de la crise. La Commission européenne a d'ailleurs revu ses estimations à la hausse de l'ordre de 0,3 point entre 2008 et 2011 du fait d'une amélioration de sa méthode d'estimation. Cette révision à la hausse était anticipée et avait d'ailleurs été signalée à la Cour en juin. La Commission a ainsi rejoint l'estimation de croissance potentielle du Gouvernement à 1 ½ % pour 2010, chiffre nettement supérieur à celui du FMI. Pour 2011, l'écart entre la Commission (1,5%) et le Gouvernement

(1 %) reste limité et reflète en grande partie la prise en compte par le Gouvernement des effets positifs des réformes en faveur de l'emploi des seniors sur la population active (réforme des retraites notamment).

Sur les prévisions de déficit public

La Cour nous semble trop pessimiste dans ses commentaires sur le respect de l'objectif de déficit public en 2011. Nous tenons à insister sur l'ampleur inédite des mesures de redressement votées dans le cadre des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011. Et nous avons souhaité que l'effort de réduction de la dépense publique soit collectif:

- les dépenses de l'Etat seront gelées en valeur hors dette et pensions ;

- les concours aux collectivités territoriales ne seront pas augmentés ;

- et les organismes de sécurité sociale devront respecter une évolution de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) de 2,9 %.

De même, l'extinction en 2011, conformément aux annonces effectuées, du plan de relance de l'économie, illustre la détermination du Gouvernement dans la consolidation de nos finances publiques et son souhait de voir ce plan, dont l'efficacité est très largement reconnue, conserver son caractère temporaire et ciblé.

Il convient enfin de rappeler que le FMI, dont la prévision de déficit public pour la France en 2011 est de 6,0% du PIB, comme l'OCDE, dont la prévision est de 6,1% du PIB, sont bien plus confiants.

3. Pour tenir nos engagements de finances publiques sur 2012-2014, l'effort structurel minimal à réaliser est clairement fixé ; le détail des mesures mises en œuvre sera précisé au fur et à mesure dans les prochaines lois financières.

Tout en saluant la clarté de l'objectif de redressement structurel, pleinement explicité par la loi de programmation, la Cour oppose au Gouvernement le caractère insuffisamment détaillé des mesures à prendre pour l'atteindre sur la période 2012-2014.

Selon nous, l'essentiel est que la LPFP programme l'effort structurel minimal sur la période, puisque la hausse des mesures nouvelles et la maîtrise des dépenses font l'objet de règles contraignantes dès 2011. Ainsi, la LPFP fixe à 11 Md€ en 2011 et à au moins 3 Md€ par an de 2012 à 2014 l'impact annuel minimal des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires, lié aux réductions de niches fiscales et sociales. Cette règle de comportement nuance, d'ailleurs, la portée de la critique de la Cour sur le caractère non pérenne d'une partie des mesures

nouvelles, car le Gouvernement s'impose avec cette règle de mettre en œuvre chaque année toutes les mesures requises pour respecter l'objectif d'effort structurel fixé. La loi fixe également les plafonds de dépenses de l'Etat, globalement et pour chacune des missions du budget général, ainsi que les plafonds annuels d'objectifs de dépense des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et d'objectif national de dépense d'assurance maladie (ONDAM).

La Cour critique le manque de documentation des mesures de redressement au-delà de 2011. Elle en conclut que l'objectif de ramener le solde public à 3,0% du PIB en 2013 ne serait pas atteint sans nouvelles mesures.

En premier lieu, lorsque la Cour considère qu'une partie des économies à réaliser sur les dépenses primaires n'a pas été documentée, elle semble sous-estimer le ralentissement tendanciel sur la période des dépenses publiques qui participera, avec les mesures de redressement prises par le Gouvernement, au respect de l'objectif d'évolution des dépenses publiques de la LPFP. Ainsi, considérer que la croissance moyenne des dépenses publiques observée entre 1999 et 2009, soit +2,3% en volume, constitue une approximation de leur croissance tendancielle est discutable, comme le signale d'ailleurs elle-même la Cour. La Cour semble négliger le fait que de nombreux dispositifs mis en place dans un passé récent ont pesé sur l'évolution de la dépense publique, comme l'allocation personnalisée d'autonomie, la prestation d'accueil du jeune enfant ou encore la prestation de compensation du handicap. Ces mesures ne joueront plus autant à la hausse sur l'évolution de la dépense.

Rappelons ensuite qu'il n'est pas dans l'objet d'une LPFP – qui fixe un cadre de programmation – ni des PLF et PLFSS pour 2011 – dont la portée est essentiellement annuelle – de documenter l'ensemble des mesures de redressement en dépenses et en recettes sur la période de programmation. Dans le respect de la LPFP, les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2012, 2013 et 2014 détermineront les mesures qui restent à préciser.

En tout état de cause, le constat d'insuffisante documentation, à ce jour, des économies et réformes ne peut être fait par la Cour sans distinguer l'État des autres secteurs des finances publiques. Pour l'État, la programmation fine des crédits et les réformes sous-jacentes sont déjà précisées dans le budget triennal 2011-2013.

Concernant les observations de la Cour sur la maîtrise des dépenses de santé, la définition d'objectifs pluriannuels en niveau plutôt qu'en taux annuels de progression, en obligeant à corriger les éventuels dépassements de l'objectif, mais aussi la mise en réserve de dotations en début d'exercice, attestent de la détermination du Gouvernement. Cette détermination s'est déjà traduite au printemps dernier par la décision de

prendre des mesures supplémentaires d'économies pour permettre le strict respect de l'ONDAM alors que le comité d'alerte anticipait un dépassement sur l'année en cours de 600 M€, soit donc d'une ampleur inférieure au seuil d'alerte. Il faut également noter le ralentissement des dépenses d'assurance maladie avec une progression de l'ONDAM identique en 2008 et 2009 de 3,5% et le respect de l'objectif de 3,0% en 2010. Ces évolutions sont à comparer avec une croissance tendancielle d'environ 4,5% et une croissance moyenne d'environ 5% de 2000 à 2007. Les objectifs retenus dans le cadre du pluriannuel, soit +2,9% en 2011 et +2,8% à partir de 2012 sont ambitieux et contribueront à ralentir la dépense publique tout en restant atteignables au vu de la tendance récente.

Concernant l'évolution des dépenses de retraites, la Cour aurait pu relever qu'indépendamment de la réforme de 2010, la montée en charge de la réforme de 2003 contribuera à diminuer les dépenses. En effet, le relèvement de la durée d'assurance prévu par la réforme de 2003 se poursuit : de 162 trimestres requis pour la génération 1950 (qui pouvait liquider en 2010), on passera à 163 trimestres pour la génération 1951 (qui pourra liquider à partir de 2011). Ce relèvement aura un effet sur les dépenses de pensions selon deux canaux : soit les assurés décaleront leur départ pour atteindre la nouvelle durée d'assurance, ce qui réduira le nombre de retraités et donc la masse des pensions ; soit les assurés ne modifieront pas leur comportement et subiront une décote qui viendra diminuer le montant de leur pension. Il faut également prendre en compte la forte diminution depuis 2009 du coût des départs anticipés à la retraite.

Nous rappelons la détermination du Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour redresser la trajectoire de nos finances publiques, conformément aux engagements pris devant le Parlement et vis-à-vis de nos partenaires européens.