

Situation et perspectives des finances publiques

Lundi 2 juillet 2012

Contact presse :

Dorine BREGMAN - Directrice de la communication - Tél : 01 42 98 98 09 - dbregman@ccomptes.fr

SOMMAIRE

Communiqué de presse	3
1. Le déficit et l'endettement publics en 2011	5
2. Le respect de la programmation budgétaire en 2011	6
3. Les facteurs qui expliquent la réduction du déficit public en 2011	7
4. Les différentes catégories d'administrations publiques en 2011	8
5. une surestimation probable de l'élasticité des prélèvements obligatoires en 2012	9
6. Les contentieux fiscaux communautaires	10
7. Les dépenses de l'État en 2012 (1)	11
8. Les dépenses de l'État en 2012 (2)	12
9. Les dépenses de l'État en 2012 (3)	13
10. L'ensemble des dépenses publiques en 2012	14
11. Les risques sur le déficit et la dette publique en 2012	15
12. L'impératif du rééquilibrage des comptes publics	16
13. La croissance tendancielle des dépenses publiques	17
14. L'effort structurel nécessaire pour ramener le déficit à 3% du PIB en 2013	18
15. Les économies nécessaires pour ramener le déficit à 3% du PIB en 2013	19
16. Les principes généraux du rééquilibrage des comptes publics (1)	20
17. Les principes généraux du rééquilibrage des comptes publics (2)	21
18. La masse salariale publique	22
19. Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales	23
20. Les dépenses d'intervention de l'État	24
21. Les dépenses de la Sécurité sociale	25
22. Les investissements publics	26
23. Les perspectives des finances publiques dans d'autres pays européens.....	27
24. Les conséquences des nouvelles règles européennes (1)	28
25. Les conséquences des nouvelles règles européennes (2)	29

La situation et les perspectives des finances publiques en 2012

La France s'est engagée sur une trajectoire de retour à l'équilibre de ses comptes publics dont le respect est essentiel pour assurer sa crédibilité, la maîtrise de son destin et pour continuer de peser dans le concert européen. **Ce redressement indispensable est exigeant mais possible.** Les années 2012 et surtout 2013 sont des années charnières.

Pour l'année 2012, l'audit détaillé mené par la Cour à la demande du Gouvernement montre que **le respect de l'objectif de déficit public fixé à 4,4 % exige sans tarder des mesures correctrices**, afin de compenser le risque de manque à gagner sur les recettes que la Cour évalue à ce stade **dans une fourchette de 6 à 10 Md€.**

L'effort à fournir en 2013 sera beaucoup plus important : dans l'hypothèse d'une croissance de 1 %, la Cour l'évalue à 33 Md€ de mesures nouvelles, qui devront être partagées entre économies sur les dépenses et recettes nouvelles. Ces économies ne pourront être réalisées que si **toutes les administrations publiques y contribuent**, l'Etat mais aussi la sécurité sociale et les collectivités territoriales, dans le cadre d'une nouvelle gouvernance d'ensemble. Les décisions qui devront être prises appellent une **évolution en profondeur des modalités de l'action publique**, afin de clarifier les responsabilités et de remettre en cause les trop nombreuses dépenses publiques inefficaces.

La Cour publie chaque année un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques en vue du débat d'orientation que doit tenir le Parlement. Cette année, ce rapport inclut des développements spécifiques pour répondre à la demande du Premier ministre du 18 mai 2012 d'évaluer les risques pesant sur le respect des objectifs pour 2012 et de mesurer les enjeux du redressement pour les années suivantes.

Le respect des engagements de redressement de nos comptes publics est indispensable.

Depuis plusieurs décennies, la France est loin d'avoir été exemplaire dans la gestion de ses finances publiques. Sa crédibilité en est affectée. **Son niveau élevé de déficit et de dette la placent dans une zone dangereuse.** Pour sécuriser le financement de l'action publique, affermir la crédibilité de la France, préserver sa souveraineté et assurer la cohésion entre générations, un redressement rapide des comptes publics de la France s'impose. Il passe par le respect de la trajectoire de redressement sur laquelle elle s'est engagée, qui prévoit un déficit de 4,4 % en 2012, de 3 % en 2013 et un retour à l'équilibre en 2016 ou 2017.

En 2011, les engagements ont été tenus mais les efforts doivent être amplifiés car le retard de la France dans le redressement de ses comptes n'a pas été résorbé.

L'année 2011 a constitué une **première étape** dans le redressement des comptes. Le déficit public s'est établi à 5,2 % du PIB, soit 103 Md€, en repli de 34 Md€ par rapport à 2010. Malgré un ralentissement notable de la croissance des dépenses, l'effort consenti a principalement reposé sur des hausses des prélèvements obligatoires. **Le déficit structurel**, qui est calculé en éliminant l'effet de la conjoncture économique, se situe à 4 % du PIB, **nettement au-dessus de la moyenne des autres pays de la zone euro** (3,2 %) et de l'Allemagne (0,8 %). **La dette publique continue à augmenter** pour atteindre 86 % du PIB fin 2011, et dépasse désormais le niveau allemand qui, lui, décroît.

Pour l'année 2012, l'audit de la Cour ne révèle pas de risque de dérapage majeur pour les dépenses, mais il met en évidence un risque de moindres recettes de 6 à 10 Md€.

Le respect de la trajectoire pour 2012, qui prévoit un déficit public de 4,4 %, est loin d'être acquis. La Cour a examiné la situation des finances publiques à fin mai 2012, **compte non tenu des mesures nouvelles** annoncées ou mises en œuvre depuis le 6 mai.

Des **risques de dépassement** sur les dépenses de l'État ont été identifiés, par exemple sur les dépenses de personnel du ministère de la défense ou sur l'aide personnalisée au logement. Cependant, leur ampleur, de 1 à 2 Md€, est comparable à celle des années précédentes. Il est possible de couvrir ces risques d'ici la fin de l'année, en faisant preuve d'une grande vigilance et en procédant sans délai à des gels complémentaires de crédit.

Des risques importants de moins-values de recettes ont été détectés, qui tiennent à la fois à des prévisions initiales trop optimistes et à la révision à la baisse de la croissance que vient d'annoncer l'INSEE. La Cour les évalue entre 6 et 10 Md€. Ils appellent des mesures appropriées de correction pour respecter l'objectif de 4,4 % de déficit pour 2012.

Enfin, la perte de deux contentieux fiscaux aura des conséquences importantes, au-delà de 2012, sur les exercices 2013 et 2014, de l'ordre de 7 à 8 milliards d'euros. Leurs conséquences, pourtant prévisibles, n'ont été que très partiellement prises en compte dans le budget 2012 et dans le programme de stabilité.

L'année 2013 requiert un effort très important, qui implique des choix difficiles, une gouvernance renouvelée et des réformes structurelles de l'action publique.

Pour tenir l'objectif de 3 % de déficit, l'effort à réaliser devrait s'élever à 33 Md€ dans l'hypothèse d'une croissance économique de 1 %. S'il était réparti à parts égales entre les économies sur les dépenses publiques et les recettes nouvelles, 16,5 Md€ d'économies devraient être réalisées par rapport à l'évolution tendancielle. Ceci reviendrait à stabiliser en volume les dépenses de toutes les administrations publiques, autrement dit à faire en sorte qu'elles n'augmentent pas plus que l'inflation, soit une contrainte plus sévère qu'en 2012 où elles devraient progresser de 0,5 % en volume.

Un tel effort ne sera possible que s'il concerne l'ensemble des administrations publiques, donc non seulement l'Etat mais aussi la sécurité sociale et les collectivités territoriales, dans le cadre d'une gouvernance d'ensemble renouvelée des finances publiques. Il devra porter sur l'ensemble des dépenses : de personnel, d'intervention et d'investissement. Pour y parvenir, une clarification des responsabilités s'impose, entre l'Etat et les collectivités territoriales, ainsi qu'entre les collectivités territoriales elles-mêmes. L'acte III de la décentralisation annoncé devra y contribuer. **La masse salariale de l'ensemble des administrations devra être stabilisée. Les dépenses d'intervention devront être systématiquement passées au tamis de l'évaluation afin de dégager des marges de manœuvre.** Des priorités devront être fixées dans la réalisation des investissements publics, notamment en matière d'infrastructures ferroviaires.

L'augmentation des recettes devra compléter les économies sur les dépenses. La Cour recommande qu'elle porte en priorité sur la **remise en cause des niches fiscales et sociales**. Il pourrait aussi être envisagé d'augmenter le taux d'impôts à assiette large, par exemple la CSG ou la TVA, de préférence de façon temporaire.

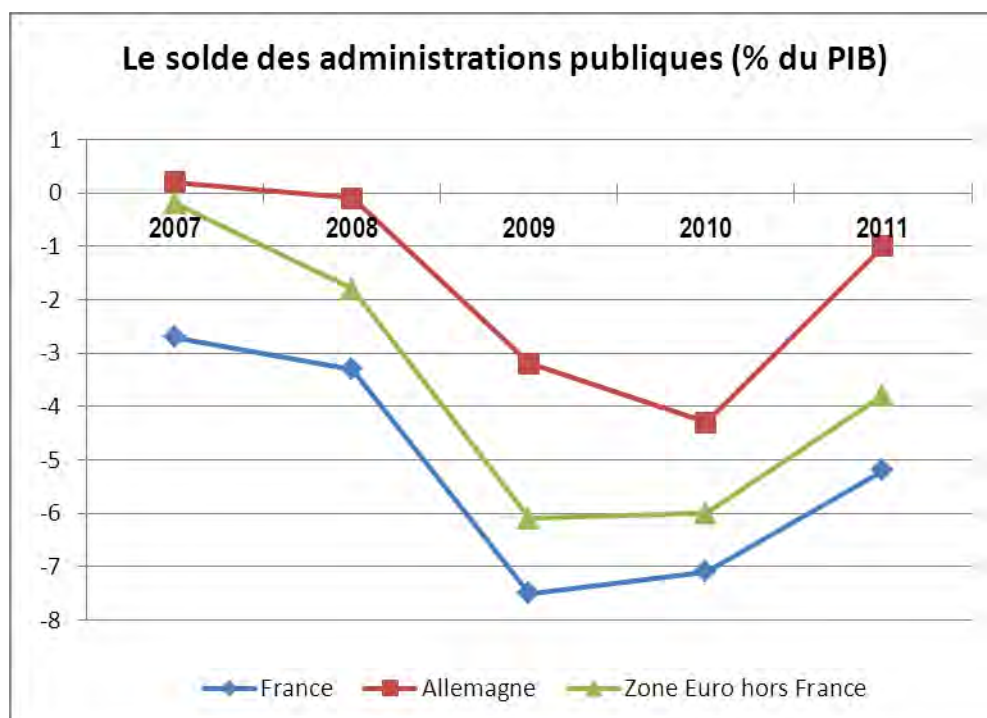
Les efforts devront être prolongés au-delà de 2013 pour assurer le retour à l'équilibre en 2016 ou 2017. Dans cet objectif, le **rééquilibrage des comptes de la sécurité sociale est prioritaire** et suppose de poursuivre la réforme du système de retraites et du système de soins qui restent lourdement déficitaires.

Grâce à ses travaux et à son positionnement à équidistance entre les pouvoirs législatif et exécutif, la Cour des comptes joue déjà dans les faits le rôle d'un comité budgétaire indépendant tel que les nouveaux textes européens de renforcement de la surveillance budgétaire l'imposent désormais. Elle continuera à exercer une grande vigilance sur le suivi du redressement de nos comptes publics.

1 – Le déficit et l'endettement publics en 2011

Après avoir atteint un niveau exceptionnellement élevé en 2009 et 2010, le **déficit public** a fortement diminué en 2011 (de 1,9 point de PIB) pour revenir à 5,2 % du PIB.

La réduction du déficit a été de même ampleur dans les autres pays européens et celui de la France est resté en 2011 plus élevé que la moyenne, hors France, de la zone euro (3,8 % du PIB) ou de l'Union européenne (4,4 %). La réduction du déficit a été beaucoup plus forte en Allemagne où il est passé de 4,3 à 1,0 % du PIB entre 2010 et 2011.



Source : Eurostat, Cour des comptes

A 5,2 % du PIB, le déficit était en 2011 deux fois plus important que celui qui aurait permis de stabiliser la **dette publique** en pourcentage du PIB. Celle-ci a donc continué à augmenter et elle est passée de 82,3 % du PIB, fin 2010, à 86,0 % du PIB, fin 2011, soit presque 5 points de plus qu'en Allemagne.

Les **charges d'intérêt** ont augmenté de presque 12 % pour atteindre 52,6 Md€, soit 2,6 % du PIB. Le solde primaire a ainsi été déficitaire à hauteur, aussi, de 2,6 % du PIB.

Selon la Commission européenne, le **déficit structurel** s'est élevé à 4,1 % du PIB en France en 2011, contre une moyenne de 3,2 % dans la zone euro, hors France, et 0,8 % en Allemagne.

Les soldes des APU en 2011 (% du PIB)

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

Source : Commission européenne ; printemps 2012.

2 – Le respect de la programmation budgétaire en 2011

La loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 a défini une trajectoire des finances publiques pour la période 2011-2014 et des règles budgétaires relatives à l'évolution des dépenses et recettes publiques.

Le **déficit et la dette**, en pourcentage du PIB, sont inférieurs en 2011 aux niveaux qui étaient prévus dans la loi de programmation des finances publiques.

La croissance du total des **dépenses publiques** a respecté l'objectif fixé par la loi de programmation. Leur progression a été nulle en volume en 2011, mais l'arrêt des mesures du plan de relance et de livraisons exceptionnelles de matériels militaires enregistrées en 2010 a contribué à la réduire de 0,8 point. Hors ces opérations, elle a donc été de 0,8 % en volume.

Les **normes budgétaires**, « zéro volume » et « zéro valeur », appliquées aux dépenses de l'État ont aussi été respectées.

Sous réserve du caractère encore provisoire de son estimation pour 2011, le coût des **dépenses fiscales** a diminué de 0,8 Md€.

Pour la seconde année consécutive, les **dépenses d'assurance maladie** ont été inférieures à l'objectif fixé par la loi de financement, d'environ 0,5 Md€. L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale a aussi été atteint.

Les mesures législatives nouvelles inscrites dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011 ont accru de 13,7 Md€ le produit des **prélèvements obligatoires**, ce qui est supérieur au montant minimum fixé dans la loi de programmation (11 Md€).

Selon les estimations de la Cour, le **déficit structurel** a été réduit d'environ 0,9 point de PIB, pour revenir, à 3,9 % du PIB, ce qui est quasiment conforme aux recommandations de l'Union européenne (baisse de 1 point de PIB).

3 - Les facteurs qui expliquent la réduction du déficit public en 2011

Le solde public est la somme de trois termes : le solde conjoncturel, qui résulte des fluctuations de la croissance ; le solde structurel, qui résulte des mesures pérennes de maîtrise des dépenses et de hausse des prélèvements ; le solde des opérations temporaires de montant supérieur à 2,0 Md€.

Le solde public et sa décomposition (% du PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 / 2010
Solde public	- 2,7	- 3,3	- 7,5	- 7,1	- 5,2	+ 1,9
Solde conjoncturel	+ 0,7	0	- 2,0	- 1,6	- 1,4	+ 0,2
Solde structurel	- 3,5	- 3,3	- 4,5	- 4,8	- 3,9	+ 0,9
Solde opérations temporaires	+ 0,1	0	- 1,0	- 0,7	+ 0,1 ¹	+ 0,8

Source : Cour des comptes

L'amélioration de 1,9 point de PIB du solde public entre 2010 et 2011 tient pour 0,8 point à l'**arrêt de mesures temporaires** qui l'avaient aggravé en 2010, notamment le plan de relance.

La croissance du PIB en 2011 (1,7 %) a été supérieure à la croissance potentielle (1,2 %), ce qui a entraîné une hausse de 0,2 point de PIB du **solde conjoncturel**.

Le **solde structurel** a augmenté de 0,9 point de PIB, ce qui tient :

- pour + 0,8 point à un **effort structurel** de réduction du déficit primaire, qui résulte pour l'essentiel des mesures de hausse des prélèvements obligatoires ;
- pour + 0,25 point à des facteurs qui ont amélioré le solde structurel, tel qu'il est usuellement calculé, sans pour autant résulter d'un effort structurel de maîtrise de la dépense ou de hausse des prélèvements, notamment une élasticité des recettes publiques au PIB supérieure à 1,0 ;
- pour - 0,2 point à la progression des charges d'intérêt.

Le solde structurel est presque revenu à son niveau d'avant crise (- 3,5 % du PIB en 2007).

¹ Le remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche en 2009-2010 se traduit par de moindres dépenses fiscales, et donc une amélioration temporaire du déficit, en 2011.

4 – Les différentes catégories d’administrations publiques en 2011

C’est l’ensemble formé par l’État et les organismes divers d’administration centrale (ODAC) qui explique l’essentiel du déficit, et de sa réduction en 2011. Après avoir atteint un sommet historique de 1,2 % du PIB en 2010, le déficit des **administrations de sécurité sociales** (ASSO) est revenu à 0,6 % du PIB en 2011. Le solde des **administrations publiques locales** (APUL) est resté au voisinage de l’équilibre.

Le solde des administrations publiques (APU) par sous-secteur (% du PIB)

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

Source : INSEE

Le **déficit structurel** des APU est surtout le fait de l’État et des ODAC, étant toutefois relevé que l’État opère d’importants transferts financiers vers les ASSO et APUL. Le solde structurel nul des ASSO masque un excédent de la CADES et un déficit structurel de 0,6 point de PIB du régime général.

Le solde structurel des administrations publiques par sous-secteur (% du PIB)

Etat + ODAC	ASSO	APUL	APU
- 4,0	0	+ 0,1	- 3,9

Source : Cour des comptes

Le déficit budgétaire de l’État a été fortement réduit en 2011 grâce à des hausses d’impôts et au respect des normes budgétaires « zéro volume » et « zéro valeur ».

Le déficit de l’ensemble formé par le **régime général de sécurité sociale** et le fond de solidarité vieillesse (FSV) a diminué de 7,2 Md€ grâce à une forte progression de leurs recettes, pour partie du fait de mesures nouvelles de hausse des prélèvements, et à la maîtrise de leurs dépenses. La dette sociale a néanmoins continué à augmenter pour dépasser 200 Md€. Elle comprend la dette bancaire de l’UNEDIC qui a atteint 11 Md€ fin 2011.

Les dépenses de fonctionnement des **collectivités territoriales** ont augmenté un peu plus qu’en 2010, mais leurs recettes ont crû encore plus fortement, notamment du fait du dynamisme des droits de mutation à titre onéreux, si bien que leur autofinancement s’est amélioré. Les dépenses d’équipement ont ainsi pu reprendre leur croissance sans augmentation sensible de l’endettement.

L’équilibre financier des collectivités territoriales s’est amélioré dans un contexte marqué par la réforme de la fiscalité locale. Celle-ci a accentué les évolutions divergentes entre les différents niveaux de collectivité. Alors que les dépenses sociales des départements sont difficiles à maîtriser compte-tenu du caractère national des critères d’éligibilité, leurs recettes fiscales étaient constituées pour plus de la moitié en 2011 par des taxes indirectes, notamment les droits de mutation à titre onéreux dont la volatilité est très grande. Le secteur communal (les communes et leurs groupements) dispose encore d’une assez grande autonomie fiscale et de marges de manœuvre budgétaires qui lui ont permis d’augmenter ses investissements en 2011 (+ 6,1 % pour les communes et + 10,6 % pour les intercommunalités).

5 – Une surestimation probable de l'élasticité des prélèvements obligatoires en 2012

La Cour a examiné les prévisions d'évolution des principaux prélèvements obligatoires qui ont été réalisées par le ministère des finances pour construire le programme de stabilité, en retenant d'abord la même hypothèse de croissance du PIB que celui-ci pour 2012 (0,7 %).

La croissance des recettes nettes **d'impôt sur les sociétés** (7,3 % à législation constante) est manifestement trop élevée et le rendement de cet impôt pourrait être surestimé de 1,5 à 3,5 Md€. L'exploitation des versements des sociétés en juin au titre du deuxième acompte devrait permettre aux services du ministère des finances de préciser l'ampleur de ce risque début juillet, mais l'impôt sur les sociétés est très volatile et il subsistera une incertitude importante jusqu'à fin décembre.

Des aléas significatifs à la baisse affectent aussi les prévisions de recettes au titre de la TVA et de l'impôt sur le revenu. Les remboursements d'impôts locaux pourraient être plus importants que prévu.

Pour l'ensemble des **recettes fiscales nettes de l'État**, le risque est compris entre 2 et 5 Md€.

Le programme de stabilité table sur une stabilité du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), alors que les évolutions du marché immobilier pourraient entraîner leur diminution. Le risque est estimé entre 0,8 et 1,2 Md€.

Les analyses du ministère des finances montrent que, même en retenant l'hypothèse d'une croissance du PIB de 0,7 %, la progression de la masse salariale du secteur privée pourrait être inférieure au taux de 2,5 % retenu dans le programme de stabilité. S'il était de 2,25 %, la perte de recettes serait de 0,8 Md€.

Les risques sur les prélèvements obligatoires en 2012 pour une croissance du PIB de 0,7 %

Md€	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Impôt sur les sociétés	1,5	3,5
TVA	0,4	0,6
Impôt sur le revenu	0,1	0,3
Remboursements d'impôts locaux	0	0,6
Prélèvements sur la masse salariale	0	0,8
DMTO	0,8	1,2
Total	2,8	7,0

Source : Cour des comptes

Au total, en gardant l'hypothèse d'une croissance du PIB de 0,7 %, les **recettes publiques** pourraient être surestimées de 3 à 7 Md€.

Cet ordre de grandeur est conforté par une approche « macro budgétaire » consistant à examiner **l'élasticité globale des prélèvements obligatoires au PIB**. Elle est de 1,1 dans le programme de stabilité, alors qu'elle est généralement inférieure à 1,0 dans les périodes de creux conjoncturel. Elle s'était élevée à seulement 0,8 en 2002 et 2003 et, si elle était de nouveau de 0,8 en 2011, la perte de recettes serait de 6 Md€ par rapport aux prévisions du programme de stabilité.

6 – les contentieux fiscaux communautaires

Deux contentieux communautaires présentent de forts enjeux budgétaires : 4,2 Md€ pour le premier, relatif au précompte mobilier, à la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 15 septembre 2011 ; 5,0 Md€ pour le deuxième (au maximum selon les services fiscaux), relatif à la retenue à la source sur les dividendes versés à des OPCVM étrangers, à la suite d'un arrêt de cette même Cour en date du 10 mai 2012.

En **comptabilité budgétaire**, un remboursement de 1,1 Md€ avait été enregistré avant 2012 et une dépense de 0,9 Md€ avait été prévue en 2012 au titre du contentieux sur le précompte. En fait, aucune dépense ne devrait être comptabilisée en 2012 au titre de ce contentieux mais une dépense, imprévue, de 1,5 Md€ le serait au titre du contentieux OPCVM, soit une perte de recettes fiscales nettes de 0,6 Md€. Le montant des remboursements, et la perte de recettes nettes, pourrait être de 4,85 Md€ en 2013 et de 1,75 Md€ en 2014 pour l'ensemble des deux contentieux.

En **comptabilité nationale**, le remboursement de 1,1 Md€ au titre du précompte n'avait pas été enregistré, dans l'attente des jugements définitifs. En revanche, un remboursement de 2,0 Md€ était prévu en 2012 dans le programme de stabilité² et les montants comptabilisés ne devraient s'élever qu'à 0,2 Md€ pour le précompte et 1,5 Md€ pour les OPCVM. Le déficit public pourrait être aggravé, au plus, de 5,75 Md€ en 2013 et 1,75 Md€ en 2014 du fait de ces deux contentieux.

Dans ces deux systèmes comptables, l'Etat perdra, à partir de 2013 et en **régime permanent**, les 800 M€ que lui rapportent chaque année la retenue à la source sur les dividendes versés aux OPCVM non-résidents.

Ces deux contentieux ont été provisionnés en **comptabilité générale**, à hauteur de 3 Md€ pour le contentieux sur le précompte mobilier et de 3,3 Md€ pour le contentieux OPCVM au 31 décembre 2011. Ils étaient donc connus et le risque qui leur était associé correctement évalué, compte tenu des informations disponibles alors.

Si les informations concernant le contentieux sur le précompte ont été prises en compte pour 2012 en loi de finances et dans le programme de stabilité, les données disponibles sur les conséquences financières du contentieux relatif aux OPCVM n'ont été intégrées ni dans la loi de finances rectificative du 14 mars 2012, ni dans le programme de stabilité.

² Soit 1,1 Md€ payé avant 2012 et 0,9 Md€ inscrits en loi de finances.

7 – Les dépenses de l'État en 2012 (1)

a- Un cadrage budgétaire serré

En application de la loi de programmation, les dépenses budgétaires de l'État sont encadrées par **deux normes** : la première, dite « zéro volume », fixe un taux de croissance nul, en volume, c'est-à-dire limité à l'inflation, à l'ensemble formé par les dépenses du budget général (hors remboursements et dégrèvements, qui viennent en déduction des recettes fiscales brutes), les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, ainsi que les affectations de recettes et dépenses à d'autres entités ; la deuxième, dite « zéro valeur », fixe une croissance nulle en valeur, correspondant à un gel en euros courants, sur un périmètre correspondant à celui de la première norme après déduction des charges d'intérêt et des contributions de l'État au paiement des pensions de ses agents.

Les plans de consolidation budgétaire d'août et novembre 2011, puis la loi de finances rectificative de mars 2012, ont renforcé ce cadrage budgétaire : sur le champ de la norme « zéro valeur », le plafond des dépenses a été diminué de presque 1 % par rapport à la LFI pour 2011 tandis que celui des dépenses dans le champ de la norme « zéro volume » augmente de 0,60 %, soit un rythme beaucoup plus faible que l'hypothèse d'inflation, inchangée par rapport à la LFI (1,7 %).

b- Un rythme normal de consommation des crédits

Sur le périmètre des dépenses du budget général hors remboursements et dégrèvements, le **niveau de consommation des crédits** était, à la fin avril 2012, de 109,1 Md€, soit un niveau sensiblement plus élevé qu'à la même époque en 2010 (94,1 Md€ hors crédits destinés au financement du plan de relance et du grand emprunt) et 2011 (102,1 Md€).

Cependant, la mise en place progressive, depuis 2010, du progiciel de gestion budgétaire et comptable CHORUS a profondément modifié le profil infra-annuel des consommations de crédits. L'accélération apparente, par rapport à 2011, du rythme de consommation sur les premiers mois de 2012, doit donc s'interpréter globalement comme le retour à une normalité interrompue en 2010.

Elle n'est dès lors pas l'indice d'un risque global de dérapage de la dépense, même s'il conviendra de suivre de près l'évolution du rythme de consommation dans les prochains mois et de poursuivre la fiabilisation des tableaux de bord de suivi des demandes de paiement présentes dans le système d'information du comptable.

La consommation des crédits de la mission **Défense** et de la mission **Ville et logement** a toutefois augmenté très rapidement et appelle une **vigilance** particulière.

8 – Les dépenses de l'État en 2012 (2)

c- Les risques potentiels sur le périmètre de la norme « zéro valeur » (en M€)

La Cour identifie, par rapport aux plafonds de crédits révisés en loi de finances rectificative, des risques potentiels sur les programmes des diverses missions du budget général, hors charge de la dette et pensions, et les prélèvements sur recettes, répartis comme suit :

Missions	Risque	
	hypothèse basse	hypothèse haute
Action extérieure de l'État	120	120
Administration générale et territoriale de l'État	70	70
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	225	225
Défense	500	600
Engagements financiers de l'État	100	100
Enseignement scolaire	0	80
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	100	100
Immigration, asile et intégration	55	100
Justice	40	100
Médias, livre et industries culturelles	50	50
Outre-mer	70	70
Recherche et enseignement supérieur	0	120
Régimes sociaux et de retraite	15	15
Relations avec les collectivités territoriales	70	100
Solidarité, insertion et égalité des chances	320	420
Travail et emploi	20	200
Ville et logement	125	250
Total missions hors dette et pensions	1 880	2 720
<i>Marges liées à la sous-consommation des crédits disponibles</i>	<i>-800</i>	<i>-800</i>
Risque sur le PSR Union Européenne	100	100
Risque sur le PSR collectivités locales	0	0
Total champ de la norme « zéro valeur »	1 180	2 020

Source : Cour des comptes

Sont ici considérés comme « risques » les dépenses susceptibles de dépasser le plafond arrêté sur le périmètre de la norme « zéro valeur ». Le total est évalué entre 1,9 et 2,7 Md€.

A l'inverse, la Cour a observé que les ministères ne consommaient pas en gestion la totalité des crédits mis à leur disposition. Elle a considéré que cette marge devait être prise en compte pour apprécier globalement les risques potentiels à hauteur de 800 M€. Celle-ci n'est pas exclusive d'économies supplémentaires qui pourraient être dégagées en cours d'année.

Au total, pour 2012, les risques sont donc évalués entre 1,2 et 2 Md€. A titre de comparaison, la direction du budget a indiqué que le niveau de risques en début d'exercice avait été évalué à 1,9 Md€ en 2011, à 3,5 Md€ en 2010 et à 2,9 Md€ en 2009.

9 – Les dépenses de l'État en 2012 (3)

d- Une exécution budgétaire qui peut se dérouler selon le schéma prévu

Sur le champ de la norme « zéro volume », une économie de 600 M€ pourrait être constatée sur les charges d'intérêt par rapport à l'évaluation de la loi de finances rectificative, sous réserve des évolutions des conditions de marché au second semestre.

Les risques sur l'exécution des dépenses (M€)

	Risque prévisionnel	
	hypothèse basse	Hypothèse haute
Total champ de la norme « zéro valeur » (cf. tableau supra)	+1 180	+2 020
Moindres dépenses sur la charge de la dette	-600	-600
Moindres dépenses sur les pensions	-100	-100
Total champ de la norme « zéro volume »	+480	+1 320

Source : Cour des comptes

Au total, le risque sur l'exécution des dépenses de l'État est compris entre 0,5 et 1,3 Md€ et un pilotage fin de l'exécution, comportant éventuellement des redéploiements de crédits, peut ramener la dépense au niveau de l'objectif.

e- Les conditions du respect des plafonds de dépenses

La réserve de précaution représentait 5,0 Md€ de crédits de paiements à fin mai 2012. Toutefois, la marge réellement disponible pourrait être seulement de 1,2 à 1,3 Md€, pour couvrir les risques identifiés plus haut, dont l'ampleur est comparable.

Cette marge pourrait être réajustée à la hausse en procédant à un réexamen des exonérations et dégels consentis avant le 1^{er} mai, ou si les taux de gel, 0,5% sur les dépenses de titre 2 et 6 % sur les dépenses hors titre 2, étaient relevés. Les demandes de dégel devront être examinées de près en fonction du rythme de consommation des crédits. Une telle démarche serait d'autant plus nécessaire que le nouveau gouvernement a indiqué que toute dépense nouvelle serait gagée en gestion (communiqué du conseil des ministres du 23 mai 2012).

Plus largement, compte-tenu de la tension de l'exécution 2012 et des contraintes générales qui vont déterminer l'élaboration du budget de 2013, le financement de tout ou partie des risques identifiés à l'occasion de cet audit, ou de mesures nouvelles, par un abondement en collectif ferait peser un risque réel sur le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre.

Enfin l'exécution pourrait être facilitée par des prélèvements sur la trésorerie de certains opérateurs pour financer des dépenses relevant des compétences de l'État. De telles ponctions sont concevables lorsque les établissements ou fonds concernés disposent de réserves importantes mais ne saurait se perpétuer en raison du tarissement des trésoreries. Cette situation est déjà perceptible pour la mission **Solidarité**. De plus, si cette pratique permet de réduire la dépense budgétaire, elle ne réduit pas nécessairement la dépense publique au sens de la comptabilité nationale.

10 - L'ensemble des dépenses publiques en 2012

Le comité d'alerte sur l'évolution des **dépenses d'assurance maladie** a estimé que l'objectif national (ONDAM) pour 2012 devrait pouvoir être respecté. Comme il a été fixée en prenant pour base des dépenses de 2011 surestimées de 500 M€, le respect de l'objectif pour 2012 en niveau se traduirait par une croissance des dépenses de 2,7 % par rapport à l'exécution de 2011, alors qu'une progression de 2,5 % était prévue.

La Cour considère qu'une action résolue de maîtrise des dépenses et une grande prudence dans le dégel éventuel des crédits devrait permettre de limiter à 2,5 % la progression de l'ONDAM en 2012 par rapport à l'ONDAM exécuté de 2011. Il conviendra aussi de veiller à ce que le respect de l'ONDAM hospitalier n'ait pas pour contrepartie un accroissement des déficits des hôpitaux.

Les **autres dépenses des administrations de sécurité sociale** inscrites dans le programme de stabilité n'appellent pas d'observations, étant noté que les dépenses d'indemnisation du chômage sont très sensibles à la conjoncture.

Les prévisions relatives aux **dépenses de fonctionnement des collectivités locales** sont fragiles, mais celles du programme de stabilité sont plausibles, étant relevé que les budgets des départements et des régions sont fortement contraints par les contraintes pesant sur leurs ressources (dotations de l'État et recettes fiscales notamment), alors que les communes et intercommunalités continuent à disposer d'importantes marges d'augmentation de leurs dépenses.

Un aléa important pèse, en revanche, sur l'**investissement des collectivités locales** (54 Md€ en 2011), qui a connu des taux de croissance compris entre - 5 % et + 13 % au cours des 20 dernières années. Le programme de stabilité table sur une croissance de 3,5 % en 2012, après 2,4 % en 2011, en supposant que son évolution suit un « cycle électoral » (accélération avant les élections municipales et ralentissement ensuite). Les enquêtes disponibles et les travaux de la Cour et des chambres régionales des comptes donnent des indications contrastées, l'ampleur des contraintes rencontrées par les collectivités locales pour accéder au crédit étant difficile à estimer. Il existe donc un aléa de 1 à 2 Md€ sur le montant de l'investissement local, qui peut jouer dans un sens comme dans l'autre et affecter le déficit public à la hausse comme à la baisse.

Au total, à politique inchangée et sous réserve de ces aléas et de la conjoncture économique, les informations disponibles début juin 2012 permettent de considérer que la croissance des **dépenses des administrations publiques** est en ligne avec l'objectif de 0,5 % en volume du programme de stabilité³. Le respect de cet objectif implique cependant une grande vigilance et un effort complémentaire pour ce qui concerne les dépenses de l'État et l'ONDAM.

³ Hors impact des cessions de licences téléphoniques qui, en comptabilité nationale, sont enregistrées comme des « dépenses négatives » et qui constituent des opérations temporaires et exceptionnelles.

11 – Les risques sur le déficit et la dette publics en 2012

Avec l'hypothèse initiale de croissance du PIB de 0,7 %, l'élasticité des prélèvements doit être revue à la baisse, ce qui se traduit par une **perte de recettes** de 3 à 7 Md€ par rapport à la prévision du programme de stabilité.

La progression des **dépenses publiques** soumises à des règles budgétaires doit respecter l'objectif du programme de stabilité. Des économies supplémentaires peuvent même être envisagées, par exemple sur les dépenses d'assurance maladie. Il existe des aléas sur les autres dépenses publiques, notamment celles des collectivités territoriales, mais ils devraient globalement se compenser.

Si la **croissance** était de 0,7 %, le déficit serait donc accru de 3 à 7 Md€ par rapport au programme de stabilité (4,4 % du PIB)⁴.

Avec la croissance révisée du PIB de 0,4 %, conformément à la dernière prévision de l'INSEE, **le risque de hausse du déficit** par rapport au programme de stabilité est situé entre 6 et 10 Md€, ce qui pourrait conduire à un déficit compris entre 4,7 et 4,9 % du PIB en 2012, avant toute nouvelle mesure de redressement.

Les risques pesant sur le déficit public (Md€)

	Etat + ODAC	APUL	ASSO	APU
Recettes avec croissance à 0,7 %	+ 2 à + 5	+ 1	0 à + 1	+ 3 à + 7
Dépenses avec croissance à 0,7 %	0	0	0	0
Déficit avec croissance à 0,7 %	+ 2 à + 5	+ 1	0 à + 1	+ 3 à + 7
Déficit avec croissance à 0,4 %	Non réparti			+ 6 à + 10

Source : Cour des comptes

Enfin, la prévision d'une **dette publique** égale à 89,2 % du PIB fin 2012 inscrite dans le programme de stabilité repose sur un déficit de 4,4 % du PIB, la réalisation des seules opérations de soutien aux Etats en difficulté de la zone euro qui étaient programmées début juin. Comme toutes ces conditions ne seront probablement pas réunies simultanément, la dette risque de dépasser 90 % du PIB.

⁴ Le nouveau Gouvernement retient un objectif de 4,5 % du PIB en 2012, mais l'audit de la Cour repose sur les décisions prises jusqu'au 6 mai et prend donc le programme de stabilité comme référence.

12 – L'impératif du rééquilibrage des comptes publics

a- Prévenir les risques d'une explosion de la dette et des charges d'intérêt

A défaut de mesures de redressement, c'est-à-dire en supposant inchangé le déficit primaire structurel de 2011, la croissance de la dette pourrait faire croître la charge d'intérêt de 53 Md€ en 2011 à 80 Md€ en 2016, sans même intégrer une hausse de la « prime de risque » sur les emprunts publics français. Or, les exemples de l'Italie et de l'Espagne montrent que, face à la perspective de scénarios aussi inacceptables, ces primes peuvent représenter plusieurs centaines de points de base. Pour toute hausse de 100 points de cette prime, la charge d'intérêt en 2016 serait augmenté de 6 Md€.

b- Préserver la crédibilité du rééquilibrage des comptes publics

Les marges de manœuvre mobilisables au sein des finances publiques pour mener une politique économique et sociale indépendante en seraient fortement réduites.

La hausse des taux d'intérêt publics aurait en outre un impact négatif sur l'activité économique, notamment par le canal des établissements financiers. À plus long terme, l'augmentation de la dette publique finit par avoir un effet négatif durable sur la croissance potentielle.

Les coûts collectifs qui résulteraient du non-respect des cibles fixées pour le déficit et la dette, ou d'une perte de crédibilité de la trajectoire future de rééquilibrage, sont donc potentiellement considérables, et supérieurs aux effets négatifs à court terme de la réduction du déficit sur l'activité.

Il est donc impératif de préserver la crédibilité de la trajectoire de rééquilibrage des comptes publics de la France. Cette crédibilité, qui avait été mise à mal dans les années 2000 par la non réalisation des objectifs de redressement affichés dans les programmes de stabilité successifs, s'est améliorée récemment avec le respect des engagements pris pour 2010 et 2011, mais elle reste fragile.

c- Limiter l'impact négatif à court terme d'une réduction du déficit sur l'activité

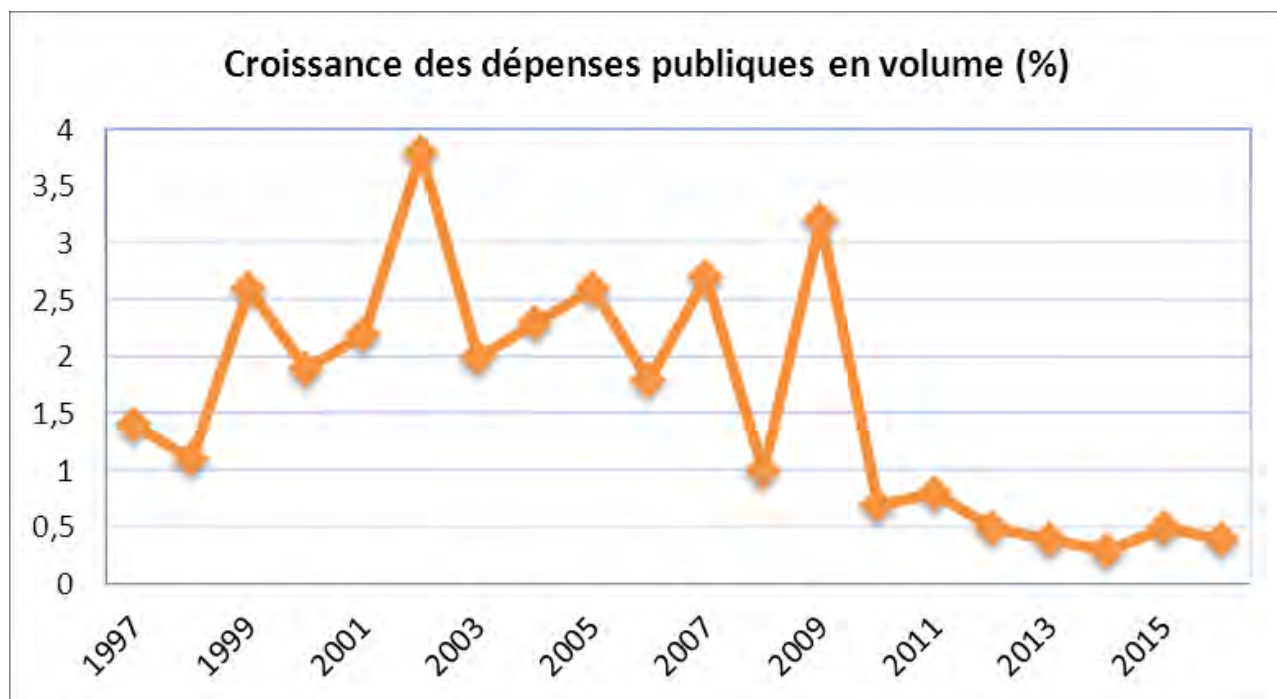
Une stratégie de réduction rapide des déficits publics exerce un effet négatif à court terme sur l'activité économique, surtout si elle est menée de front dans plusieurs pays ayant d'importantes relations commerciales. Les « effets multiplicateurs » tirés de modèles d'inspiration keynésienne sont toutefois temporaires et probablement surestimés.

Le dosage des mesures de redressement peut aussi permettre de limiter l'ampleur des effets multiplicateurs, celle-ci dépendant beaucoup de la nature des hausses de prélèvements et des mesures de ralentissement des dépenses mises en œuvre pour réduire le déficit.

Enfin, le freinage de l'activité peut être atténué si le redressement des comptes publics s'accompagne d'un redéploiement des dépenses et des prélèvements obligatoires orienté vers l'amélioration de la compétitivité - l'autre problème majeur de l'économie française avec un déficit des transactions courantes de 43 Md€ en 2011 - à la fois en termes de coûts et en termes structurels (recherche, innovation, qualité des produits...).

13 – La croissance tendancielle des dépenses publiques

L'estimation d'une croissance tendancielle, ou à politique inchangée, des dépenses comporte toujours une part de conventions. Sous cette réserve, la croissance tendancielle des **dépenses** serait, selon l'inspection générale des finances, de 1,5 % en volume par an pour **l'ensemble des administrations publiques**, soit de 1,3 % pour l'Etat, de 1,75 % pour les ASSO et de 1,0 % pour les APUL.



Source : calculs Cour des comptes sur des données de l'INSEE jusqu'à 2011 et le programme de stabilité après 2011 ; dépenses hors mesures temporaires ; les variations observées en 2008 et 2009 résultent pour une large part du taux d'inflation (très élevé en 2008 et très faible en 2009), qui sert à mesurer la croissance des dépenses en volume.

Pour **l'État**, cela représente une hausse annuelle de 10,5 Md€ en valeur, avec une hypothèse d'inflation de 1,7 %, dont le tableau ci-dessous donne la décomposition.

La hausse tendancielle des dépenses de l'Etat (Md€ courants par an)

Intérêts	Interventions	Salaires	Pensions	Fonctionnement
3,0	1,7	1,5	1,5	1,0
Prélèvement Europe	Collectivités locales	Investissements		Total
0,8	0,5	0,5		10,5

Source : inspection générale des finances

Hors intérêts et pensions, l'augmentation tendancielle des dépenses est de 6,0 Md€ par an. Le respect de la norme « zéro valeur », dont c'est le champ d'application, implique donc des mesures de redressement à hauteur de 6,0 Md€ par an. Si elle est respectée, la norme « zéro volume » l'est aussi mécaniquement, en excluant l'hypothèse d'une forte hausse des taux d'intérêt⁵.

⁵ Avec une inflation de 1,7 %, elle permet sur son périmètre une hausse des dépenses de 6,2 Md€, alors que les charges d'intérêts et pensions augmentent de 4,5 Md€.

14 – L'effort structurel nécessaire pour ramener le déficit à 3,0 % du PIB en 2013

Le déficit public aura une composante exceptionnelle et temporaire en 2013, du fait des remboursements d'impôts consécutifs aux contentieux fiscaux communautaires, qui pourrait atteindre 5,7 Md€. Les développements qui suivent n'en tiennent pas compte.

La réduction du déficit, de 4,4 % du PIB en 2012 à 3,0 % en 2013, résulte des variations de ses composantes conjoncturelle et structurelle.

L'évolution de sa composante conjoncturelle dépendra de la croissance économique en 2013. Or, si l'hypothèse de 1,75 % retenue dans le programme de stabilité semble désormais hors de portée, les scénarios envisageables sont très contrastés.

La Cour a donc estimé l'effort à faire sur la composante structurelle du déficit, pour le ramener à 3,0 % du PIB, en fonction d'hypothèses de croissance très différentes.

Effort structurel nécessaire en 2013 selon la croissance du PIB

Croissance du PIB (%)	0	0,5	1,0	1,5	2,0
Effort structurel (Md€)	44,0	38,5	33,0	28,0	23,0

Source : Cour des comptes

Si la croissance est de 1,0 % en 2013, la composante conjoncturelle du déficit s'aggravera de 0,2 point de PIB et l'effort nécessaire sur sa composante structurelle s'élève à 1,6 point de PIB, soit 33 Md€.

Cet effort est plus important que celui qui était envisagé en janvier 2010 lorsque la France, reprenant une recommandation du conseil de l'Union européenne, a pris l'engagement dans son programme de stabilité de ramener son déficit public à 3,0 % du PIB en 2013.

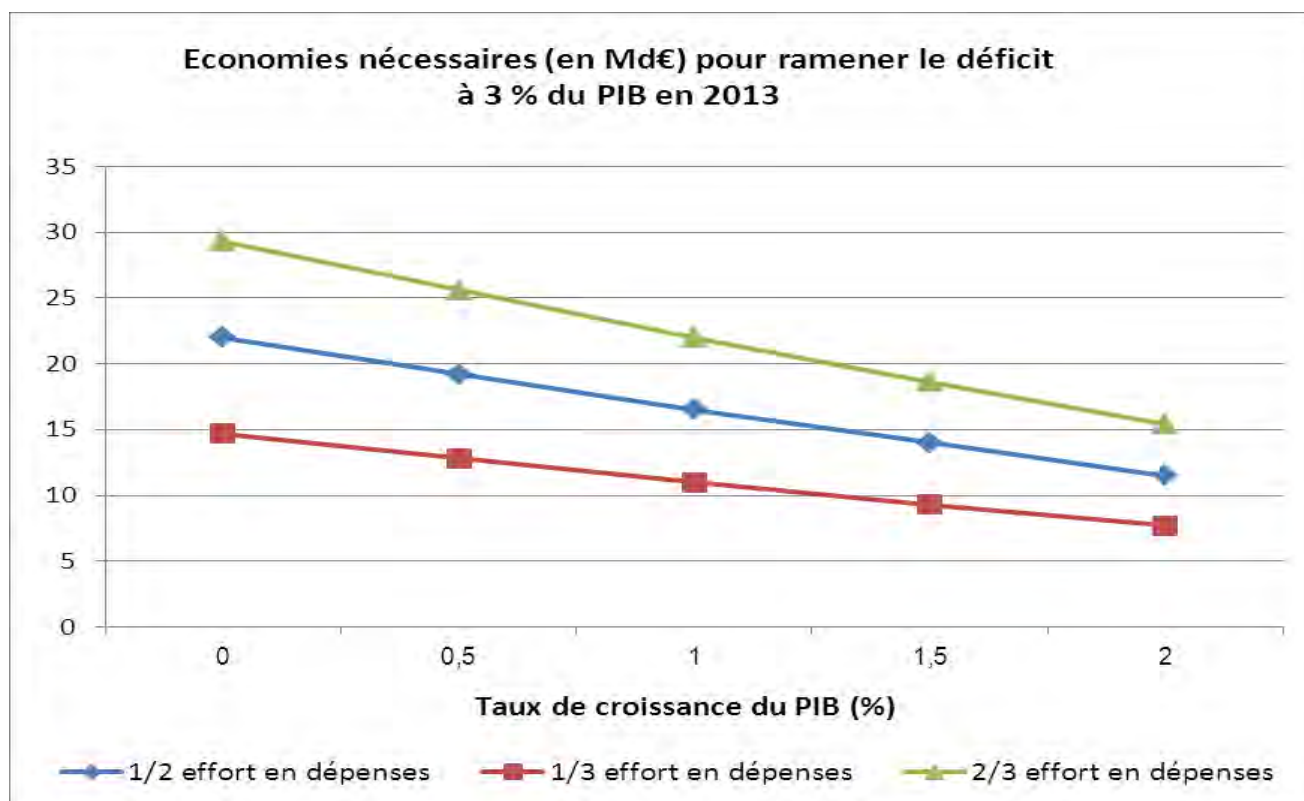
Des efforts structurels de l'ordre de 1,5 point de PIB ont été observés en France dans la période précédant l'entrée dans la zone euro, en 1994 et 1996, dans un contexte économique certes moins défavorable. En 2012, si le déficit est ramené à 4,4 % du PIB avec une croissance de 0,7 %, l'effort structurel aura été de 1,2 point de PIB.

Des efforts plus importants ont été réalisés dans d'autres pays : 1,7 point de PIB par an pendant 4 ans au Canada (1994-1997) ; 1,3 point par an pendant 4 ans en Finlande (1995-1998) ; 1,9 point par an pendant 3 ans en Suède (1995-1997). Les efforts programmés pour 2012 en Italie et en Espagne sont de l'ordre de 3 points de PIB (cf. plus loin).

15 – Les économies nécessaires pour ramener le déficit à 3,0 % du PIB en 2013

L'effort structurel a deux composantes : la première tient aux mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires ; la deuxième résulte de la maîtrise des dépenses publiques.

Si la croissance du PIB est de 1,0 % en 2013 et si l'effort structurel nécessaire (33 Md€) est également réparti entre l'augmentation des prélèvements obligatoires et la maîtrise des dépenses, les **économies nécessaires, par rapport à la hausse tendancielle des dépenses**, s'élèvent à 16,5 Md€. L'abaque suivant met en évidence les économies nécessaires en fonction de la croissance du PIB et de la répartition de l'effort structurel entre ses volets dépenses et recettes.



Source : Cour des comptes

La croissance tendancielle des dépenses publiques étant de 1,5 % en volume et leur montant étant un peu supérieur à 1 100 Md€, réaliser une économie de 16,5 Md€ par rapport à cette tendance revient à stabiliser les dépenses publiques en volume. La répartition de ces économies entre les différentes catégories d'administrations publiques appelle des choix difficiles qui peuvent être illustrés en considérant **plusieurs scénarios** :

1) La croissance des dépenses est ramenée à zéro en volume dans toutes les APU. Les économies nécessaires seraient alors beaucoup plus importantes pour les ASSO. La croissance tendancielle de leurs dépenses est en effet la plus élevée.

2) cette réduction de 1,5 point du taux de croissance des dépenses publiques est uniformément appliquée à toutes les APU. Les dépenses sociales augmenteraient alors de 0,25 %, tandis que celles de l'Etat et des collectivités locales baisseraient de 0,2 % et 0,5 %.

3) les économies sont moins fortes dans le champ social avec une croissance des dépenses de 1,2 % en volume. Il faudrait alors stabiliser les dépenses de l'Etat et des ODAC en valeur et celles des collectivités locales en volume.

16 – Les principes généraux du rééquilibrage des comptes publics (1)

a- Agir en priorité sur l'ensemble des dépenses en rénovant l'action publique

La France est au cinquième rang de l'OCDE pour l'importance de ses dépenses publiques et de nombreux rapports montrent qu'elles peuvent être réduites sans remettre en cause la redistribution et les services publics en supprimant les sources d'inefficacité. En outre, plusieurs études économiques montrent que les ajustements budgétaires sont plus durables lorsqu'ils portent sur la réduction du poids des dépenses.

Toutes les dépenses, de toutes les administrations publiques, devront être concernées : les dépenses de fonctionnement (34 % du total), d'intervention (54 %) et d'investissement (7 %)⁶.

Le retour à l'équilibre des comptes exigera une rénovation en profondeur de l'action publique.

La réforme des procédures budgétaires menée ces dernières années (budget triennal...) constitue un acquis important mais ne suffit pas et il importe de tirer les leçons des limites de la RGPP, en termes de champ d'application et de pilotage. Enfin, une nouvelle étape de la décentralisation devrait intégrer ces préoccupations, ce qui suppose d'inscrire dans ses objectifs, d'une part, la clarification des compétences des différents échelons pour favoriser l'unité d'action et, d'autre part, la recherche de l'efficacité des structures de gestion.

b- Compléter par des hausses de prélèvements obligatoires

Le taux de prélèvements obligatoires de la France est déjà très élevé (au 4^{ème} rang de l'OCDE), mais la maîtrise des dépenses ne suffira pas pour rééquilibrer les comptes publics, plus particulièrement en 2012, où il s'agit de compenser des pertes de recettes par des mesures à effet très rapide, et en 2013, où l'ampleur de l'effort nécessaire est trop important pour reposer seulement sur les dépenses.

Cette augmentation des prélèvements devra s'inscrire dans une stratégie fiscale de moyen terme permettant d'améliorer la compétitivité, la croissance potentielle et l'emploi, en répartissant équitablement les efforts. La réduction du coût des niches sociales et fiscales est préférable à l'augmentation des taux des impôts et cotisations. Elle a déjà été engagée, mais il est possible et souhaitable d'aller au-delà.

Des marges de hausse existent dans les champs de la fiscalité environnementale, moins importante en France que dans le reste de l'Union européenne, et des taux réduits de TVA, les prestations sociales ciblées étant plus efficaces que ces derniers pour assurer une redistribution verticale des revenus.

Des hausses de prélèvements, le cas échéant temporaires, sur des assiettes larges, comme la TVA ou la CSG, pourraient aussi être nécessaires.

⁶ Les charges d'intérêt forment le solde (5 %)

17 – Les principes généraux du rééquilibrage des comptes publics (2)

c- Rééquilibrer en priorité les comptes sociaux

Le déficit des comptes sociaux, qui revient à faire financer des dépenses de transfert courantes par la dette et donc les générations futures, est une anomalie profonde. Le retour à l'équilibre est indispensable. Il n'est pas atteignable à un horizon proche sans une maîtrise renforcée des dépenses et, subsidiairement, une hausse des prélèvements suffisantes pour supprimer le déficit structurel du régime général.

Avec une croissance annuelle de 3,0 % pour l'ONDAM et de 3,5 % pour la masse salariale, le montant cumulé des déficits enregistrés par le régime général et le FSV entre 2012 et 2020 pourrait atteindre près de 155 Md€ et dépasserait de loin le niveau de dette supplémentaire que la CADES est en mesure de reprendre sans ressources nouvelles et sans recul de son horizon actuel d'amortissement, soit 2025.

d- Assurer la crédibilité du redressement des finances publiques

Si elles ne suffisent pas par elles-mêmes à assurer le redressement des comptes publics, les règles budgétaires jouent un rôle essentiel, notamment aux yeux de nombreux observateurs extérieurs. La France s'en est dotée depuis plusieurs années (dans les domaines des dépenses budgétaires et fiscales, de l'assurance maladie...) et s'est engagée dans une démarche de programmation pluriannuelle des finances publiques. Ces normes n'ont certes pas toujours été respectées, mais une évolution favorable a été constatée en 2011.

Elles devront trouver leur application dans une nouvelle loi de programmation des finances publiques fondée sur des prévisions de croissance prudentes et comportant des mesures suffisamment précises, de manière à éviter une succession de plans de redressement qui pourrait entraîner des comportements attentistes préjudiciables à la croissance de la part des agents économiques.

La crédibilité de la politique des finances publiques repose aussi sur son acceptabilité sociale. Le ralentissement des dépenses publiques et la hausse des prélèvements obligatoires demanderont des sacrifices aux ménages, qu'ils soient contribuables, bénéficiaires de prestations sociales, agents publics ou usagers des services publics. Pour être acceptés, ces efforts devront être équitablement répartis, expliqués et mis en perspective.

18 – La masse salariale publique

La masse salariale de l'État était de 82 Md€ en 2011 (hors contributions au financement des pensions). A effectifs constants et en supposant la reconduction de la politique salariale des années 2005-2010, sa **croissance tendancielle** est de 1 300 M€ par an, soit : + 650 M€ du fait des revalorisations du point et de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA), + 500 M€ du fait des mesures catégorielles et diverses ; + 1 200 M€ du fait des évolutions de carrière (GVT positif) et - 1 050 M€ en raison de l'effet de noria associé aux départs.

Le respect de la norme « zéro valeur » de l'État est indispensable pour que l'effort structurel de réduction du déficit porte surtout sur les dépenses, sans affecter excessivement les dépenses sociales. Or, la masse salariale représente 30 % des dépenses entrant dans le champ de cette norme. Il serait donc difficile de la respecter sans que la masse salariale soit elle-même stabilisée en valeur. **Plusieurs scénarii** peuvent être envisagés à cette fin :

- le premier repose sur un « schéma d'emploi » correspondant à une baisse des effectifs de 30 000 par an⁷, une rétrocession de 150 M€ en sus des mesures catégorielles tendancielle, et un gel du point, celui-ci conduisant à prévoir 100 M€ pour la GIPA ;

- le deuxième repose sur une baisse des effectifs de 15 000 par an, des mesures catégorielles limitées à 200 M€ et un gel du point ;

- le troisième repose sur une baisse des effectifs de 15 000, des mesures catégorielles limitées à 250 M€, une revalorisation du point correspondant à la politique suivie dans les années 1999 à 2009, et une réduction de moitié du GVT positif ;

- le quatrième repose sur une stabilité des effectifs, le gel du point, un GVT positif réduit d'un quart et des mesures catégorielles limitées à 50 M€, soit le dixième du montant tendanciel.

Scénarii de stabilisation en valeur de la masse salariale de l'Etat

M€ par an	Tendanciel	1	2	3	4
Schéma d'emploi	0	- 900	- 450	- 450	0
Point et GIPA	+ 650	+ 100	+ 100	+ 650	+ 100
GVT positif	+ 1 200	+ 1 200	+ 1 200	+ 600	+ 900
GVT négatif	- 1 050	- 1 050	- 1 050	- 1 050	- 1 050
Mesures catégorielles et diverses	+ 500	+ 650	+ 200	+ 250	+ 50
Total	+ 1 300	0	0	0	0

Source : Cour des comptes.

Si les effectifs sont maintenus constants, il faut agir sur la politique salariale et les déroulements de carrière : valeur du point, mesures catégorielles et avancements.

Seule une baisse des effectifs donne des marges de manœuvre en matière salariale.

Au cours des années 2005 à 2010, **le total des effectifs de la fonction publique** a augmenté de 0,6 % par an (- 1,4 % dans les services de l'État ; + 1,2 % dans les hôpitaux ; + 3,4 % dans les collectivités territoriales). Par exemple, hors transferts de l'État, les collectivités locales ont créé de 1999 à 2009, près de 350 000 emplois. En matière salariale, la politique suivie par l'État peut avoir une influence sur l'évolution des rémunérations des APUL et ASSO à travers les revalorisations du point puisqu'elles s'appliquent aux trois fonctions publiques : chaque hausse de 1 % du point accroît de 0,8 Md€ les dépenses de l'État et de 1,8 Md€ celles de l'ensemble des APU. Les mesures catégorielles décidées par l'État peuvent aussi avoir un effet indirect, compte tenu des règles de parité entre corps des trois fonctions publiques.

⁷ Soit, à peu près, le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

19 – Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales

La **croissance des dépenses** des collectivités territoriales a pendant longtemps été alimentée par l'augmentation des dépenses de l'État, en partie pour compenser des transferts de compétences, et par une hausse des taux des impôts locaux.

Ainsi, les dépenses des collectivités locales, à champ constant, ont crû plus vite que le PIB entre 1983, où elles représentaient 8,2 % du PIB, et 2010 (9,3 %), deux tiers de cette hausse incombant au secteur communal (communes et intercommunalités). Sur la dernière décennie, l'augmentation des dépenses s'explique principalement par le dynamisme des dépenses de fonctionnement de ce dernier et notamment de personnel. Les effectifs se sont accrus, à champ constant, de 262 000 postes de 2002 à 2009 (350 000 de 1999 à 2008) avec une hausse concentrée sur le secteur communal.

Des contraintes plus fortes s'exercent désormais sur les collectivités locales, à travers le gel des dotations de l'Etat et une réduction de leur pouvoir fiscal. Leurs dépenses de fonctionnement, mais aussi d'investissement, ont commencé et devraient continuer à ralentir. Toutefois, ces contraintes sont plus faibles sur les communes et intercommunalités, qui disposent encore d'un pouvoir fiscal important. **L'évolution des dotations sous enveloppe** pourrait donc être différenciée selon les catégories de collectivités.

Pour limiter les inégalités entre territoires, la **péréquation** des ressources entre les collectivités locales devrait en même temps être renforcée. On pourrait en attendre un double effet : une meilleure adéquation des recettes aux charges pour les collectivités les moins bien dotées et une limitation des dépenses pour celles qui disposent déjà des ressources les plus importantes.



Source : INSEE

20 – Les dépenses d'intervention de l'État

Elles ont représenté 150,3 Md€, dont 82,4 Md€ de remboursements et dégrèvements et 67,9 Md€ de dépenses nettes, sur les 375,6 Md€ de dépenses du budget général en 2011.

a- Des dépenses particulièrement dynamiques

A des fins de pilotage budgétaire, ces dépenses ont été reclassées en trois composantes :

- les dépenses dites de « guichet », dont le paiement intervient automatiquement dès lors que sont remplis les critères d'éligibilité des bénéficiaires (37,6 Md€) ;
- les dépenses « discrétionnaires » donnant lieu à des décisions attributives de subvention et dont le fondement peut être un acte unilatéral ou une convention (21,3 Md€) ;
- les dotations régies par des textes et souvent indexées, telles que les subventions d'équilibre à certains régimes spéciaux de retraite ou certains transferts de l'Etat aux collectivités locales (9 Md€).

Le total des dépenses d'intervention, de guichet et discrétionnaires, augmenterait tendanciellement de 58 Md€ en 2011 à 65 Md€ en 2016, soit une progression de 7 Md€.

La rigidité de ces dépenses, qui recouvrent souvent des dépenses de solidarité, rend délicate leur maîtrise et implique une méthode nouvelle d'examen de leur efficacité dans le cadre des projets de refondation et de modernisation de l'action publique.

b- L'enchevêtrement des compétences et la nécessité de l'évaluation

Des économies significatives peuvent résulter de la recherche d'une meilleure cohérence entre dispositifs d'intervention et collectivités publiques concernées.

Des exemples d'interventions pour lesquelles une meilleure articulation serait souhaitable entre les acteurs publics figurent dans le rapport : l'allocation pour les adultes handicapés (AAH) et la formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi

Faute d'une évaluation systématique des dépenses d'intervention, c'est le plus souvent une logique de reconduction qui préside à la budgétisation, alors même que l'efficacité de certains dispositifs peut être mise en question.

c- L'exemple de la politique du logement

La politique du logement est un exemple d'interventions pour lesquelles la rénovation de l'action publique doit intégrer de multiples composantes, budgétaires, fiscales, réglementaires et de coordination entre acteurs.

Au-delà de la dynamique forte des dépenses budgétaires, les dépenses fiscales rattachées à cette politique ont augmenté de 49% entre 2007 et 2011 et représentent désormais, avec 13 Md€, plus du double des crédits budgétaires. Le secteur du logement social, géré par de très nombreux organismes, connaît des files d'attente croissantes il serait utile d'orienter les crédits au plus près des besoins, ce qui suppose une réflexion sur la pertinence et la cohérence des interventions des divers acteurs (État, collectivités territoriales, sociétés HLM, action logement...). Le total des prélèvements fiscaux sur le logement s'élève à 55,3 Md€ en 2010 et constitue un important levier d'action de l'Etat. Des évolutions réglementaires pourraient enfin permettre de mieux satisfaire les besoins sans faire appel aux finances publiques.

21 – Les dépenses de la Sécurité sociale

a- Les dépenses d'assurance maladie

La limitation à 2,5 % par an de la croissance de l'ONDAM, comme prévu dans le programme de stabilité, suppose de rechercher des économies dans :

- à court terme, des mesures similaires à celles décidées ces dernières années ;
- à moyen terme, un renforcement de la coordination des soins entre médecine de ville et médecine hospitalière.

Si la part de financement des dépenses de santé par l'assurance maladie devait diminuer sensiblement, sous l'effet de mesures nouvelles de déremboursement, les conséquences sur le reste à charge des assurés et le poids de la protection complémentaire devraient être soigneusement mesurées. Cette réflexion devrait s'ouvrir aux moyens de préserver l'égal accès aux soins à travers des dispositifs de plafonnement individuel des restes à charge, comme il en existe à l'étranger.

b- Les retraites

La réforme de 2010 et son accélération décidée en 2011 ont fixé le cadre de l'évolution à moyen terme des dépenses. Une maîtrise accrue des dépenses, si elle s'avérait nécessaire, pourrait, à court terme, porter sur les mécanismes d'indexation des pensions comme l'ont fait de nombreux pays européens.

Pour le moyen terme, la Cour réitère ses recommandations relatives aux avantages familiaux, aux avantages non contributifs et aux règles d'acquisition de trimestres pour la durée d'assurance.

c- Les prestations familiales

Comme pour les prestations vieillesse, une maîtrise renforcée des dépenses pourrait passer à court terme par une indexation de l'évolution des prestations sur la croissance et non sur les prix à l'image de ce qui a été mis en œuvre pour l'année 2012.

Pour les années suivantes, un réexamen d'ensemble des prestations familiales serait souhaitable, notamment en recherchant un meilleur ciblage des aides au profit des familles vulnérables. Une attention spécifique devra également être accordée à la meilleure articulation possible entre les avantages fiscaux et les règles relatives aux prestations familiales, qu'elles soient ou non conditionnées par les ressources des familles.

22 – Les investissements publics

Au cours des 15 dernières années, **les investissements publics** ont représenté un pourcentage assez stable du PIB (autour de 3,6 %), plus élevé que dans l'Union européenne ou la zone euro (3,2 %) et qu'en Allemagne (2,4 %). Il n'y a donc pas, globalement, d'insuffisance de l'investissement public en France. Des besoins importants existent néanmoins dans certains domaines et les projets adoptés dans des lois ou inscrits dans des schémas nationaux (Grenelle de l'environnement, investissements d'avenir, Grand Paris...) pourraient se traduire par une forte croissance des investissements publics dans les prochaines années qui ne paraît pas compatible avec la situation des finances publiques.

Le volet « transports » du Grenelle de l'environnement aurait un coût total estimé à 260 Md€ dont 166 Md€ de développement. Sur cette enveloppe, près de 86 Md€, soit 33 %, seraient à la charge de l'État et 97 Md€, soit 38 %, à celle des collectivités territoriales, le reste étant pris en charge par les entreprises publiques ou les partenaires privés.

En matière ferroviaire, le programme privilégie l'extension du réseau à grande vitesse avec 14 nouvelles lignes (2 000 km) à construire d'ici 2020 et 2 500 km mis à l'étude. Les opérations déjà lancées ne concernent que trois des 14 lignes prévues. D'autres projets très coûteux sont en passe d'être engagés comme les liaisons Lyon Turin (plus de 11 Md€ pour la seule partie française) ou, en matière fluviale, le canal Seine-Nord (4,2 Md€).

Les investissements des **collectivités territoriales** se sont élevés à 54 Md€ en 2011.

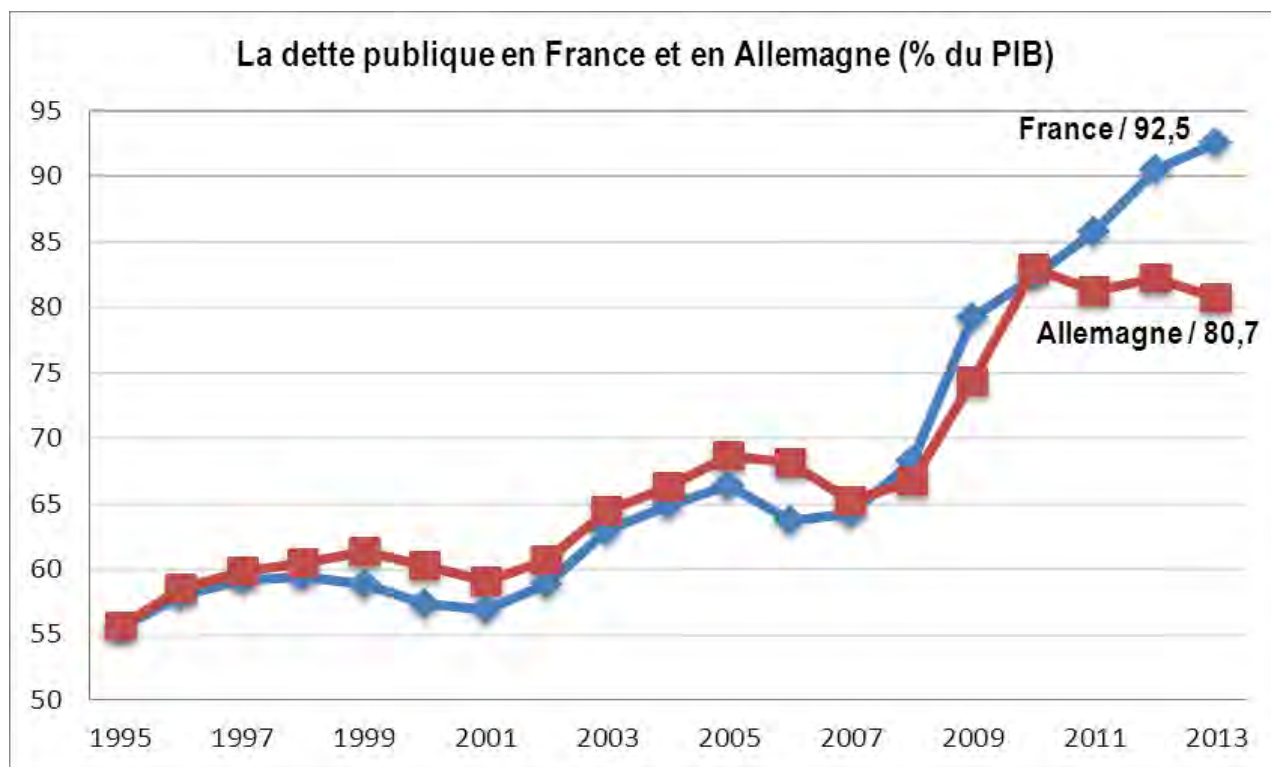
La relance des **investissements hospitaliers** au cours de la dernière décennie est la principale cause de l'accroissement de la dette des hôpitaux, passée de 13,2 Md€ fin 2006 à 26,5 Md€ fin 2011.

Les **méthodes d'évaluation** socio-économique et financière sont plus anciennes et plus élaborées pour les investissements publics, notamment dans les secteurs des transports et de l'énergie, que pour la plupart des autres politiques publiques. Pour autant, les méthodes pratiquées dans ces domaines, outre qu'elles sont insuffisamment transparentes, ne guident pas toujours efficacement les décisions. Les évaluations *a priori* sont trop souvent réalisées par les maîtres d'ouvrage, sans contre-expertise indépendante. Il ne s'agit pas pour autant de les abandonner, mais au contraire de les étendre à d'autres secteurs, éventuellement en les adaptant à leurs spécificités, et de les soumettre à une contre-expertise indépendante.

Pour les investissements publics à venir, il serait donc souhaitable qu'une instance puisse définir les méthodes d'évaluation, assurer éventuellement la contre-expertise des principaux projets des maîtres d'ouvrage et suivre le financement et la mise en œuvre du projet.

23 – Les perspectives des finances publiques dans d'autres pays européens

Selon la Commission européenne, le déficit public de l'**Allemagne** serait de seulement 0,9 % en 2012 et 0,7 % du PIB en 2013 et son déficit structurel de 0,3 % du PIB en 2013. La règle constitutionnelle qui limite à 0,35 % du PIB le déficit structurel pourrait donc être respectée avec trois ans d'avance sur le calendrier. L'endettement public reprendrait son mouvement de baisse pour revenir à 80,7 % du PIB à la fin de 2013 et l'écart avec la France s'accroîtrait.



Source : Commission européenne

En **Italie**, pour 2012, le gouvernement prévoit une nouvelle baisse du déficit public à 1,7 % du PIB. L'ajustement structurel devrait selon la Commission européenne être de l'ordre de 3 % du PIB. En 2013, le déficit public devrait revenir à 0,5 % du PIB (1,1 % selon la Commission) et le solde structurel serait à l'équilibre. La dette publique continuerait cependant à croître en 2012 pour atteindre 123 % du PIB avant de commencer à décroître en 2013.

Parmi les principales mesures de redressement figurent : des hausses d'impôts, notamment le relèvement de 1 point de la TVA, la création d'une taxe de solidarité sur les hauts revenus pendant 3 ans et d'un impôt unique de 20% sur les revenus du capital ; des coupes de 18 Md€ dans les budgets des ministères ; la rationalisation du découpage territorial et une forte réduction des dotations aux collectivités locales ; l'indexation de l'âge de départ en retraite sur l'espérance de vie à partir de 2013 et le relèvement de l'âge de départ à la retraite des femmes à 65 ans ; le gel des salaires des fonctionnaires jusqu'en 2014.

En **Espagne**, l'effort en recettes correspond à 1,2 point de PIB et comprend notamment : des hausses de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu. L'effort en dépenses de 1,7 point de PIB comprend notamment de fortes coupes budgétaires dans tous les ministères, à hauteur de 1,2 point. Les dépenses les plus touchées sont : les dépenses sociales (0,7 point de PIB), sauf les pensions mais y compris les politiques actives de l'emploi et la formation ; les investissements publics (0,5 point de PIB) ; la masse salariale avec la poursuite du gel des salaires des fonctionnaires et du non renouvellement des postes vacants.

Le rapport présente aussi les politiques de consolidation budgétaire au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

24 – Les conséquences des nouvelles règles européennes (1)

Les nouvelles règles européennes d'encadrement et de surveillance des finances publiques (« paquet » de cinq règlements et une directive de 2011, nouveau traité de 2012, qui reprend largement les règlements antérieurs, proposition de nouveau règlement de la Commission) devront rapidement être mises en œuvre en France, mais elles sont complexes et leur traduction dans le droit national pourrait être difficile.

a- Continuer à améliorer la qualité des comptes publics

La qualité des comptes publics est une condition nécessaire à un pilotage adéquat des finances publiques et à la confiance des investisseurs. Satisfaisante en France, elle doit être encore améliorée en s'inscrivant dans le mouvement européen qui pousse dans ce sens. Le champ des organismes dont les comptes sont certifiés doit être étendu pour couvrir notamment les principales collectivités locales. La comptabilité nationale devrait s'appuyer plus largement sur des comptes en droits constatés. Une coopération renforcée entre la Cour et l'INSEE devrait permettre de mieux assurer encore la qualité des données qui sont utilisées pour établir le compte des administrations publiques.

b- Viser l'équilibre structurel des comptes publics

Les objectifs de solde et d'effort structurels inscrits dans les règlements modifiés en 2011, et repris dans le nouveau traité, améliorent la pertinence économique des règles européennes d'encadrement des finances publiques. Toutefois, ils accroissent aussi leur complexité et leur traduction en droit français nécessite des modifications délicates.

L'objectif d'équilibre des finances publiques actuellement inscrit dans la Constitution devrait s'entendre après correction des effets de la conjoncture. Les lois de programmation se doivent d'avoir une autorité supérieure aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Le niveau annuel et la durée de l'effort structurel de réduction du déficit devraient être inscrits dans des dispositions juridiques - loi organique ou loi de programmation - garantissant leur respect par les procédures budgétaires nationales.

c- Renforcer les outils de programmation et de contrôle

Les prévisions macroéconomiques associées aux projets de lois de finances devront être validées par un organisme indépendant disposant de moyens d'expertise suffisants.

Le respect des règles budgétaires inscrites dans les lois de programmation devra être vérifié a priori, sur la base des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale et, a posteriori, au vu de l'exécution de ces lois et du compte des administrations publiques de l'année passée. Le Conseil constitutionnel et un comité budgétaire indépendant, dont la Cour assure déjà en pratique les fonctions, devront opérer ces vérifications. En cas de déviation par rapport à la trajectoire programmée, des mesures de corrections devront être automatiquement inscrites dans les lois de finances et de financement suivantes.

Une directive impose la publication d'un grand nombre de données infra annuelles qui seront toujours fragiles et devront être accompagnées des informations nécessaires à une correcte interprétation.

24 – Les conséquences des nouvelles règles européennes (2)

d- Concevoir un mode de pilotage impliquant l'ensemble des administrations publiques

Les règles européennes et les engagements de la France concernent l'ensemble des administrations publiques au sens des comptes nationaux. Or, en l'état actuel du droit constitutionnel, aucun objectif financier ne peut être imposé aux administrations publiques bénéficiant d'une autonomie de gestion, notamment les collectivités territoriales, alors même qu'elles bénéficient souvent de garanties implicites de l'État. L'exigence du respect des engagements communautaires se pose également pour l'Unedic et les régimes complémentaires de retraites. Le Gouvernement peut certes refuser d'agrémenter les accords passés par les partenaires sociaux, mais l'exercice de ce droit est malaisé.

En conséquence, le respect du plafond fixé aux dépenses et du plancher assigné aux augmentations de prélèvements, dans les lois de programmation, ne repose que sur les règles spécifiques à l'État (normes en volume et valeur), aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement (plafonds de dépenses), qui ne couvrent au total que 75 % des dépenses publiques. Pour faire face au risque d'une évolution imprévue des dépenses et recettes des organismes autonomes, ces règles doivent être fixées à un niveau plus strict et, le cas échéant, ajusté en cours de programmation. Pour éviter de faire porter l'ajustement et les marges de sécurité nécessaires sur une partie seulement de la sphère publique, l'État et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, les engagements de la France doivent impliquer toutes les administrations publiques.

Des réflexions pourraient être engagées sur une éventuelle extension du champ des lois de financement de la sécurité sociale à l'ensemble des organismes de protection sociale obligatoire pour les transformer en « **lois de financement de la protection sociale obligatoire** ». S'agissant des régimes sociaux conventionnels (essentiellement l'UNEDIC et l'Agirc-Arrco), la loi de financement de la protection sociale obligatoire pourrait incorporer le cadre financier dans lequel, à l'issue d'une concertation avec ces régimes, devront évoluer leurs recettes et dépenses, en cohérence avec les engagements relatifs aux administrations publiques. L'agrément ministériel pourrait être lié à ce cadre financier.

Une réflexion, prenant en compte les nouvelles contraintes pesant sur le financement des collectivités, doit aussi être engagée sur le **modèle de développement du secteur public local**. La loi pourrait sans doute poser les conditions d'un cadre conventionnel entre l'État et les collectivités locales, représentées par leurs associations nationales, afin de définir les engagements réciproques des diverses catégories de collectivités d'un côté, ceux de l'État de l'autre. Les premières devraient assumer leur responsabilité dans la régulation par la dépense résultant des engagements de retour à l'équilibre des finances publiques nationales, cependant que le second pourrait fournir des garanties quant à la stabilisation des transferts directs ou surtout indirects de charges non compensés.

En tout état de cause, **la concertation entre les administrations publiques** devrait être renforcée, formalisée et déboucher sur l'implication de chacune des catégories d'administrations publiques concernées par l'engagement global souscrit par la France. Des exemples pourraient être trouvés dans des pays fédéraux où des pactes de stabilité nationaux engagent l'ensemble des administrations publiques sur des objectifs communs conformes à leurs engagements européens.