



La situation et les perspectives des finances publiques

Juillet 2012

SOMMAIRE

DELIBERE	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I LA SITUATION EN 2011	15
I - L'ensemble des administrations publiques	15
A - Le déficit public	16
B - Les dépenses et recettes publiques	19
C - Le solde et l'effort structurels	20
D - La dette et les charges d'intérêt	23
II - Les comparaisons internationales.....	24
A - Evolution comparée des soldes	24
B - Les ratios d'endettement.....	27
C - Les dépenses et les recettes publiques.....	28
III - La situation des différentes catégories d'administrations publiques .	29
A - La répartition du déficit et de la dette	30
B - L'Etat	32
C - Les administrations publiques locales.....	33
D - Les administrations sociales	39
IV - Les risques liés aux entreprises publiques	45
CONCLUSION.....	47
CHAPITRE II LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES EN 2012	49
I - Les prévisions macroéconomiques	51
II - Les recettes publiques	53
A - Les principales recettes.....	53
B - Le total des prélèvements obligatoires.....	62

III - Les dépenses publiques	64
A - Les dépenses de l'Etat.....	65
B - Les autres dépenses publiques	85
IV - Les soldes et l'endettement publics.....	98
A - L'Etat	98
B - Les administrations locales	100
C - Les administrations sociales.....	101
D - L'ensemble des administrations publiques	105
E - La dette et les garanties publiques	106
 CONCLUSION.....	 109
 CHAPITRE III LES PERSPECTIVES POUR 2013 ET AU- DELA	 111
I - L'impératif du rééquilibrage des comptes publics.....	112
II - La difficile équation budgétaire de 2013.....	115
III - Les lignes de force de l'action à mener	123
A - Les principes généraux.....	123
B - Les points d'application	133
IV - Les politiques de consolidation budgétaire dans l'Union européenne	158
A - Les perspectives des comptes publics en Europe	158
B - Les programmes de consolidation de quelques pays	160
 CONCLUSION.....	 167
 CHAPITRE IV LES CONSEQUENCES DES NOUVELLES REGLES EUROPEENNES	 171
I - Continuer à améliorer la qualité des comptes publics	172
A - Les nouvelles règles européennes	173
B - La situation et les voies de progrès en France	174
II - Viser l'équilibre structurel des comptes publics.....	179
A - Le critère de dette	179
B - Les objectifs de déficits	180

III - Renforcer les outils de programmation et de contrôle	184
A - Les prévisions macroéconomiques	184
B - Les règles budgétaires, leur contrôle et les mécanismes de correction	186
C - Le suivi infra annuel	189
IV - Concevoir un mode de pilotage impliquant l'ensemble des administrations publiques.....	192
A - Les défauts du mode de pilotage actuel	192
B - Un pilotage couvrant un champ plus large	193
CONCLUSION	196
CONCLUSION GENERALE.....	199
LISTE DES ANNEXES	207

Le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat conjointement à celui du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques prévu par l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce rapport est destiné à contribuer au débat d'orientation sur les finances publiques que le Parlement tient au deuxième trimestre ou en juillet.

Prévu par l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il est l'une des quatre publications que la Cour présente chaque année dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution), avec :

- le rapport sur les résultats et gestion budgétaire de l'Etat (article 58-4° de la LOLF) ;

- la certification des comptes de l'Etat, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF) ;

- le (ou les) rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice (article 58-6° de la LOLF), qui accompagne(nt) le projet de loi de finances comportant leur ratification.

Ces rapports et acte de certification s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites sont réalisés par les sept chambres que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurée par une formation commune associant les sept chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'*indépendance* institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La *contradiction* implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent le texte de la Cour.

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, comme ses autres rapports sur les finances publiques et les actes de certification des comptes de l'Etat, sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil (formation plénière), a adopté le présent rapport sur « La situation et les perspectives des finances publiques – 2012 ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations concernées et de la réponse adressée en retour à la Cour. La réponse est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durreleman, Lévy, Lefas, Briet, présidents de chambre, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Richard, Devaux, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Monier, Troesch, Beaud de Brive, Théron, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Lebuy, Mme Pappalardo, MM. Brun-Buisson, Cazala, Alventosa, Lafaure, Andréani, Mmes Morell, Fradin, MM. Morin, Braunstein, Mme Dayries, M. Pheline, Mme Ratte, MM. Barbé, Bertucci, Gautier (Jean), Vermeulen, Tournier, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Charpy, Davy de Virville, MM. Sabbe, Petel, Hayez, Mmes Trupin, Froment-Védrine, MM. Ravier, Doyelle, de Gaulle, Mme Saliou (Monique), MM. Piolé, Uguen, Salsmann, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Martin (Claude), Boulranges, Baccou, Sépulchre, Guéroult, Mme Bouygard, MM. Hernu, Chouvet, Mme Démier, M. Clément, Mme Cordier, MM. Le Mer, Léna, Migus, Rousselot, Laboureix, Mme Esparre, MM. Geoffroy, Lambert, de Nicolay, de la Guéronnière, Aulin, Jamet, Senhaji, Ecalte, Mme Perin, MM. Dors, Ortiz, Cotis, conseillers maîtres, MM. Schott, Cazenave, Klinger, Gros, Carpentier, Blairon, Marland, Sarrazin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

A assisté et participé aux débats, sans prendre part au délibéré, M. Bénard, Procureur général. Il était accompagné de M. Feller, avocat général.

A été entendu en son rapport, M. Bertrand, rapporteur général, assisté de MM. Morin, rapporteur général de la formation interchambres « exécution du budget et comptes de l'Etat », et Ecalte, conseillers maîtres.

M. Gérard Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 28 juin 2012.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil avait été préparé par la formation interchambres « exécution du budget et comptes de l'Etat » présidée par M. Babusiaux (jusqu'au 25 mars 2012), puis par M. Briet, présidents de chambre, et composée de MM. de Mourgues, Mayaud (jusqu'au 9 février 2012), Rémond (à compter du 4 juillet 2011), Monier, Thérond, Lefas (jusqu'au 17 novembre 2011), Barbé (à compter du 18 mai 2012), Vermeulen (jusqu'au 5 juillet 2011), Charpy (depuis le 9 mars 12), Lefebvre, Mme Trupin, M. Piolé (jusqu'au 9 mars 12), Mme Briguet (jusqu'au 1^{er} janvier 2012), M. Bourlanges (à compter du 19 septembre 2011), Mmes Bouygard (à compter du 9 mars 12) et Vergnet et MM. Viola et Lambert (à compter du 8 juillet 2011), conseillers maîtres. MM. Vallernaud (jusqu'au 27 décembre 2011) et Feller, avocats généraux, représentaient le procureur général.

Le rapporteur général était M. Morin, conseiller maître, les rapporteurs étaient MM. Morin et Ecalle, conseillers maîtres, avec le concours d'une équipe de synthèse composée de M. Melmoux-Eude, auditeur, MM. Malcor et Pelé, rapporteurs, et M. Jean-Philippe Vachia, conseiller maître, et M. Claude Lion, conseiller référendaire, au titre de la formation interjuridictions « Finances publiques locales ».

Le contre-rapporteur était M. Monier, conseiller maître.

Introduction

En application de l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières, le Premier ministre, par lettre du 18 mai 2012 adressée au Premier président de la Cour des comptes, a souhaité que la Cour procède à un audit de la situation des finances publiques avant que son Gouvernement ne précise sa stratégie économique et financière. Cet audit a pour objet d'évaluer les risques qui pèsent sur la réalisation des objectifs de finances publiques pour 2012 et 2013 contenus dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale. L'article L. 132-5-1, créé par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011, trouve une première application dans cette demande.

Le Premier président a fait savoir le 22 mai 2012 au Premier ministre que, pour répondre le plus efficacement possible à cette demande et mener à bien en quelques semaines les investigations nécessaires, cet audit serait inclus dans le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Ce rapport, établi chaque année en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances, constitue en effet un audit annuel des finances publiques. Son dépôt est conjoint à celui du rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques prévu par l'article 48 de cette loi organique. Il vise à nourrir le débat d'orientation des finances publiques que doit tenir le Parlement ainsi que le débat sur l'orientation des finances sociales qui peut lui être couplé, en application de l'article LO 111-5-2 du code de la sécurité sociale.

Il est publié par la Cour après l'acte de certification des comptes et le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, ainsi qu'après la certification des comptes du régime général de sécurité sociale, pour l'exercice 2011. Son champ est plus vaste que celui de ces documents, sur lesquels il s'appuie, car il couvre l'ensemble du secteur public, et la période concernée est différente, car il porte à la fois sur la situation des finances publiques à la fin de 2011 et sur leurs perspectives pour les années 2012 et suivantes.

En réponse à la demande du Premier ministre, ce rapport contient cette année une analyse approfondie des enjeux budgétaires de l'année en cours et étudie spécifiquement les conditions de réalisation en 2013 des objectifs de finances publiques.

Outre les investigations et travaux habituels, la Cour a procédé à l'examen critique des prévisions de recettes et dépenses disponibles à ce stade de l'année dans les administrations concernées. Elle s'est efforcée de compléter cette analyse globale par l'examen, avec les responsables ministériels concernés, des principaux risques identifiés tant en dépenses que recettes. Elle s'est également appuyée sur les travaux d'analyse de sa nouvelle formation commune avec les chambres régionales des comptes sur les finances locales.

Le premier chapitre est consacré à la situation des finances publiques en 2011. La Cour y examine notamment si la trajectoire des comptes publics et les règles budgétaires inscrites dans la loi de programmation des finances publiques ont été respectées et comment se situe la France par rapport aux autres pays européens.

Dans le deuxième chapitre, la Cour répond plus particulièrement à la demande du Premier ministre et examine dans quelles conditions l'objectif d'un déficit public de 4,4 % du PIB en 2012 peut être atteint, au vu des informations disponibles début juin et en retenant les seules mesures décidées et traduites en actes au 6 mai.

Le troisième chapitre porte sur les perspectives pour 2013 et au-delà. L'effort nécessaire pour respecter les engagements pris par la France est d'abord précisé, puis les principes généraux qui pourraient orienter les mesures de consolidation budgétaire et les leviers d'action qui pourraient être utilisés sont développés. Les perspectives des autres pays européens sont aussi présentées.

Enfin, la politique de la France s'inscrit dans le cadre de règles européennes d'encadrement et de surveillance des finances publiques qui viennent d'être profondément modifiées. Aussi les conséquences pour la France de ces modifications sont-elles examinées dans le dernier chapitre.

Chapitre I

La situation en 2011

Après avoir atteint un niveau exceptionnellement élevé en 2009 (7,5 % du PIB, soit 142 Md€) et 2010 (7,1 %, soit 137 Md€), le déficit public¹ a été ramené à 5,2 % du PIB en 2011 (103 Md€). Malgré cette sensible diminution, il reste à un niveau deux fois supérieur à celui qui permettrait de stabiliser la dette, qui a encore augmenté de 122 Md€, soit de 82,3 à 86,0 % du PIB, entre fin 2010 et fin 2011.

La situation des administrations publiques en 2011 est d'abord analysée en examinant globalement leurs recettes et dépenses, les composantes conjoncturelle et structurelle du déficit, ainsi que le respect de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010. La France est comparée aux autres pays européens.

Les résultats de chacun des sous-secteurs des administrations publiques (APU) sont ensuite précisés. Les risques pouvant résulter de la situation financière des entreprises publiques classées hors des APU sont examinés. En outre, une présentation des engagements hors bilan de l'Etat figure en annexe III.

I - L'ensemble des administrations publiques

Le tableau suivant retrace l'évolution du déficit et de la dette des administrations publiques.

¹ Il correspond au besoin de financement des administrations publiques en comptabilité nationale (cf. définitions en annexes I et II).

Tableau 1 : le déficit et l'endettement publics

	2007	2008	2009	2010	2011
Déficit public (Md€)	- 52	- 64	- 142	- 137	- 103
Déficit public (% du PIB)	- 2,7	- 3,3	- 7,5	- 7,1	- 5,2
Dettes publiques (Md€)	1 212	1 319	1 493	1 595	1 717
Dettes publiques (% du PIB)	64,2	68,2	79,2	82,3	86,0
Croissance du PIB (volume)	2,3	- 0,1	- 3,1	1,7	1,7

Source : INSEE ; Le PIB est estimé à 1 997 Md€ en 2011 après 1 937 Md€ en 2010.

A - Le déficit public

1 - Le contexte économique

La croissance de l'économie française s'est maintenue en 2011 au même rythme qu'en 2010 (+ 1,7 %). Le taux de chômage a néanmoins légèrement augmenté, de 9,6 à 9,8 % entre les quatrièmes trimestres de 2011 et 2012. En moyenne annuelle, la hausse des prix à la consommation (+ 2,1 %) a été plus forte qu'en 2010 (+ 1,4 %).

Le déséquilibre des échanges extérieurs s'est accentué, le déficit de la balance des transactions courantes s'accroissant de 9 Md€ par rapport à 2010 pour atteindre 43 Md€ (dont 73 Md€ pour les échanges de biens).

Le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages a ralenti en 2011 (+ 0,5 %, contre + 0,9 % en 2010) et leur taux d'épargne a légèrement augmenté, ce qui s'est traduit par une très faible progression de la consommation (+ 0,3 % en volume).

Le taux de marge des sociétés non financières a diminué pour revenir à son niveau le plus bas depuis 1986. L'investissement des entreprises (+ 5,1 %) a néanmoins soutenu la croissance.

2 - Un déficit en forte baisse, mais encore supérieur à 100 Md€

Le déficit public a été réduit de 1,9 point en 2011 pour revenir à 5,2 % du PIB. Ce niveau, inférieur à ce que prévoyait la loi de programmation des finances publiques de décembre 2010 (6,0 % du PIB), reste néanmoins très élevé. Il représente 9,2 % des dépenses publiques : c'est donc l'équivalent d'un peu plus d'un mois des dépenses de

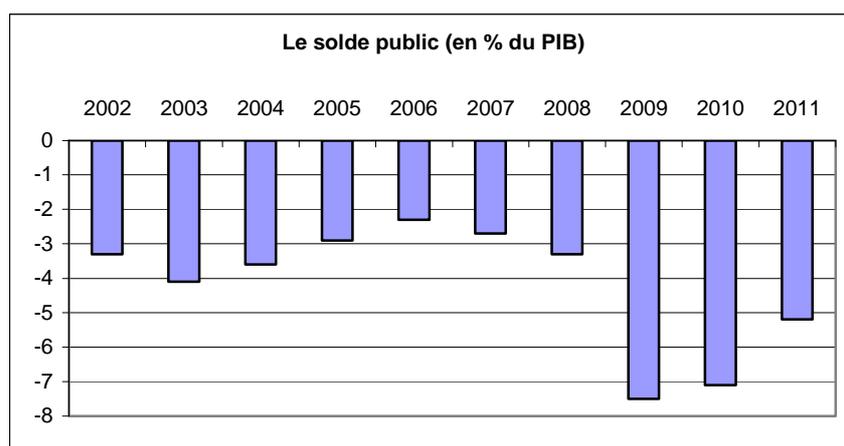
l'ensemble des administrations publiques qui est dès lors financé par l'emprunt.

Les outils de programmation des finances publiques

La trajectoire des finances publiques des pays membres de l'Union européenne années est inscrite dans un programme de stabilité qui, après actualisation, est transmis chaque année en avril à la Commission européenne. Il donne lieu à un avis et, éventuellement, à des recommandations du Conseil de l'Union européenne. Le dernier a été transmis en avril 2012 et porte sur les années 2012 à 2016.

L'évolution prévue du déficit et de la dette publics est aussi inscrite en France dans des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques. Celle qui est en vigueur date du 28 décembre 2010 et porte sur les années 2011 à 2014. Ces lois de programmation comprennent aussi des objectifs relatifs au total des dépenses publiques et aux mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires, ainsi que des règles budgétaires spécifiques à certaines administrations publiques, comme des normes de dépenses pour l'Etat et un objectif national de dépenses d'assurance maladie. Elles fixent aussi des plafonds pour trois ans aux crédits par mission de l'Etat qui forment un « budget triennal », le dernier portant sur la période 2011-2013.

Les programmes de stabilité et les lois de programmation couvrent l'ensemble des administrations publiques. Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale déterminent, sur une base annuelle, le budget de l'Etat et les recettes et dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement.



Source : INSEE

3 - Une réduction liée en partie à l'arrêt d'opérations temporaires

Des mesures temporaires et exceptionnelles avaient aggravé le déficit en 2010 et leur non reconduction en 2011 l'a réduit. La baisse de 1,9 point de PIB observée en 2011 résulte ainsi de l'arrêt du plan de relance, à hauteur de 0,4 point², de la fin de livraisons exceptionnelles d'équipements militaires intervenues en 2010 (0,2 point, voir plus loin) et de la disparition du surcoût ponctuel de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 (0,2 point)³.

Chaque année, de nombreuses opérations temporaires affectent le déficit, à la hausse comme à la baisse. Leur recensement précis est difficile et la Cour ne retient que les mesures les plus importantes (dont le montant unitaire est supérieur à 2,0 Md€, soit 0,1 % du PIB).

Isoler ces mesures temporaires ne signifie pas mettre en évidence des opérations artificielles - le déficit a bien diminué de 1,9 point de PIB de 2010 à 2011 - mais souligner que cette diminution s'explique par les effets de facteurs spécifiques à 2010 et 2011, d'une ampleur inhabituelle (0,8 point de PIB) et dont il ne faut pas escompter la répétition.

² Cf. rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011.

³ Cf. annexe IV.

B - Les dépenses et recettes publiques

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

	2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses publiques	52,6	53,3	56,8	56,6	56,0
Recettes publiques	49,9	49,9	49,2	49,5	50,8
Prélèvements obligatoires	43,4	43,2	42,1	42,5	43,9

Source : INSEE

En 2011, les dépenses publiques ont représenté 56,0 % du PIB, contre 56,6 % en 2010, et les recettes publiques 50,8 % en 2011, contre 49,5 % en 2010. Les prélèvements obligatoires constituent l'essentiel des recettes publiques, et leur part dans le PIB s'est accrue de 1,4 point.

1 - Un ralentissement des dépenses respectant la loi de programmation

En valeur, les dépenses publiques ont augmenté de 2,1 % en 2011 (+ 23 Md€), soit moins que le PIB (3,1 %). Bien qu'en diminution en 2011, le rapport des dépenses publiques au PIB reste supérieur de plus de 3 points à ce qu'il était en 2007, avant la crise.

En retenant l'indice des prix à la consommation (+ 2,1 % en moyenne annuelle) pour mesurer la progression en volume des dépenses publiques, celle-ci a été nulle alors que la loi de programmation des finances publiques prévoyait une augmentation de 0,6 %.

Toutefois, la loi de programmation prévoit que la croissance des dépenses doit être appréciée en retenant non la hausse de l'indice des prix à la consommation constatée mais celle qui était prévue dans le rapport économique annexé à la LFI pour 2011 (+ 1,5 %). Elle a donc été respectée puisque les dépenses ont augmenté de 2,1 % en valeur.

La croissance des dépenses a été réduite, de 0,4 point, par l'arrêt du plan de relance de 2009-2010 et, également de 0,4 point, par l'arrêt de livraisons exceptionnelles de matériels militaires enregistrées en 2010⁴. Hors ces opérations, la croissance en volume des dépenses a donc été de

⁴ En comptabilité nationale, les dépenses d'équipement militaire sont enregistrées à la livraison depuis 2005 alors qu'elles l'étaient auparavant au moment du paiement, et le sont toujours en comptabilité budgétaire. L'impact de ce changement de méthode a été étalé sur plusieurs années et les variations des dépenses militaires en 2010 et 2011 tiennent à la fois à cet impact et à des livraisons exceptionnelles en 2010.

0,8 % en 2011, ce qui est nettement inférieur à la moyenne constatée sur la période 2000-2010 (2,2 % hors opérations temporaires).

2 - Une forte hausse des prélèvements obligatoires

En 2011, le taux des prélèvements obligatoires s'est accru de 1,4 point de PIB : 1,1 point (23 Md€) correspond à des modifications législatives (mesures nouvelles) et 0,3 point à l'évolution spontanée (c'est-à-dire à législation constante) des prélèvements.

Les mesures votées avec les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011 représentent 13,7 Md€. Ce montant est supérieur au minimum prévu dans la loi de programmation (11 Md€) qui a donc été respectée. Les mesures temporaires représentent 7,6 Md€. L'impact des dispositions législatives précédentes et la hausse des taux des impôts locaux représentent 1,7 Md€.

La croissance des prélèvements obligatoires à législation constante a été de 3,7 %, ce qui correspond à une forte élasticité au PIB (1,2).

C - Le solde et l'effort structurels

Pour apprécier correctement la situation et les perspectives des finances publiques, il faut neutraliser l'impact des variations conjoncturelles du PIB sur le solde des administrations publiques et raisonner en termes de solde structurel. Son calcul implique d'estimer la croissance potentielle du PIB, c'est-à-dire celle qui serait enregistrée sans ces fluctuations, et le PIB potentiel, c'est-à-dire le niveau d'activité qui prévaudrait dans des circonstances normales. Après la récession exceptionnellement forte de 2008-2009, leur estimation est devenue particulièrement difficile à conduire (*cf.* annexe VI).

La Cour a recommandé, dans son rapport public annuel de 2012, de retenir un taux de croissance potentielle compris entre 1,0 et 1,5 % par an à partir de 2011⁶. Pour éviter de multiplier les estimations de solde structurel, elle les a fondées sur une hypothèse de croissance potentielle, nécessairement assez conventionnelle, de 1,2 % en 2011 et 1,4 % en 2012, après 0,8 % en 2009 et 1,0 % en 2010. Ce scénario est cohérent

⁵ La réforme de la taxe professionnelle s'est traduite par une perte ponctuelle de recettes de 4,5 Md€ en 2010 qui a mécaniquement disparu en 2011 (*cf.* annexe IV) et l'arrêt du plan de relance a entraîné une augmentation de 3,1 Md€ des prélèvements obligatoires.

⁶ Après avoir retenu 1,5-1,6 % dans son rapport sur les finances publiques de 2011.

avec la croissance potentielle de moyen terme estimée par la Commission européenne pour la France au printemps 2012 (1,3 %)⁷.

1 - Une réduction du déficit structurel de presque un point de PIB

Compte tenu de ces hypothèses sur la croissance potentielle, le déficit structurel corrigé des mesures temporaires⁸ atteindrait 3,9 % du PIB en 2011⁹, après 4,8 % en 2010, soit une réduction de quasiment un point de PIB¹⁰.

Le ministère des finances retient un déficit structurel de 3,7 % en 2011, après 5,6 % en 2010, mais sans faire de correction au titre des mesures temporaires et notamment du plan de relance¹¹. Il en résulte une estimation du déficit structurel plus élevée que celle de la Cour en 2010. Si ces mesures temporaires étaient prises en compte, les résultats seraient alors proches, les écarts tenant aux hypothèses de croissance potentielle.

Sur les 5,2 points de PIB de déficit public de 2011, on peut donc estimer qu'environ 1,3 point (correspondant aux composantes conjoncturelle et temporaire) est susceptible d'être résorbé à terme dès lors que le PIB retrouve son niveau tendanciel, ce qui suppose une reprise de la croissance.

Le retour à l'équilibre structurel des finances publiques appelle donc des économies sur les dépenses ou des hausses de prélèvements à hauteur de 4 points de PIB.

⁷ Le programme de stabilité retient un rythme de 1,7 % par an sur 2011-2016. L'OCDE retient 1,4 % en 2011 et 2012.

⁸ Cf. sa définition et son mode de calcul en annexe VII.

⁹ Il serait de 4,0 % du PIB selon l'OCDE, de 4,1 % selon la Commission européenne et de 3,4 % selon le FMI. Ces écarts proviennent surtout d'estimations différentes de la croissance potentielle et de l'ampleur des mesures temporaires.

¹⁰ Le Conseil de l'Union européenne a recommandé à la France le 30 novembre 2009 une réduction annuelle de 1 point de PIB dans le cadre de la procédure relative aux déficits excessifs.

¹¹ Elles ont réduit le niveau du déficit de 0,1 point de PIB en 2011 en raisons de moindres remboursements de crédits d'impôt recherche du fait du plan de relance, après l'avoir accru de 0,7 point en 2010.

Tableau 3 : le solde public et sa décomposition (% du PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011
Solde public	- 2,7	- 3,3	- 7,5	- 7,1	- 5,2
Solde conjoncturel	+ 0,7	0	- 2,0	- 1,6	- 1,4
Solde structurel	- 3,5	- 3,3	- 4,5	- 4,8	- 3,9
Solde opérations temporaires	+ 0,1	0	- 1,0	- 0,7 ¹²	+ 0,1

Source : Cour des comptes

2 - Un important effort structurel

La réduction du déficit public de 1,9 point de PIB entre 2010 et 2011 peut être décomposée de la manière suivante. Elle tient :

- pour - 0,8 point de PIB à des opérations temporaires ;
- pour - 0,25 point à une croissance du PIB (1,7 %) supérieure à la croissance potentielle (1,2 %), c'est-à-dire à l'effet de la conjoncture ;
- pour - 0,25 point à des facteurs qui affectent la variation du solde structurel mais ne reflètent pas l'effort structurel de réduction du déficit, notamment une élasticité des recettes au PIB nettement supérieure à un ;
- pour + 0,2 point à hausse de la charge d'intérêt ;
- pour - 0,8 point à un effort structurel de réduction du déficit primaire, c'est-à-dire à l'impact des seules mesures durables de maîtrise des dépenses et de hausse des prélèvements¹³.

Les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires se sont élevées à 0,8 point de PIB et l'effort structurel sur les dépenses primaires a été nul. Cet effort se mesure en comparant la croissance en volume des dépenses primaires à la croissance potentielle du PIB (1,2 % en 2011), et non à la croissance du PIB de l'année considérée (1,7 %).

Pour estimer la croissance en volume des dépenses publiques et analyser des ratios de finances publiques dont le PIB est le dénominateur, comme le déficit public ou l'effort structurel, il est plus cohérent, comme le fait désormais la Commission européenne dans ses analyses, de retenir l'indice du prix du PIB¹⁴ au lieu de celui des prix à la consommation. Selon cette approche, le prix du PIB ayant augmenté de 1,3 % en 2011, la

¹² Plan de relance, livraisons militaires et surcoût ponctuel de la réforme de la TP.

¹³ Sa définition et son mode de calcul sont plus précisément présentés en annexe VII.

¹⁴ Cf. les avantages et inconvénients des divers indices en annexe V

croissance des dépenses primaires en volume a été de 1,1 %, hors opérations temporaires. Malgré son ralentissement, elle a donc été quasiment égale à la croissance potentielle et n'a pas contribué à l'effort structurel de réduction de déficit.

Pour réaliser un effort structurel en agissant sur les dépenses, il faut ramener leur croissance en volume au-dessous de la croissance potentielle du PIB, ce qui est plus difficile quand celle-ci est faible.

D - La dette et les charges d'intérêt

1 - Une augmentation rapide de la dette

Avec une croissance du PIB de 3,1 % en valeur en 2011, le déficit aurait dû être égal à 2,6 % du PIB pour stabiliser la dette publique à son niveau de 2010, en pourcentage du PIB, sans céder d'actifs financiers¹⁵.

Le déficit de 2011 ayant été deux fois plus élevé, la dette publique, au sens des traités européens, a poursuivi sa progression pour passer de 82,3 % à 86,0 % du PIB de fin 2010 à fin 2011, soit 1 717 Md€ fin 2011 (+ 122 Md€ par rapport à fin 2010).

Cette hausse de 122 Md€ est supérieure au déficit public de 2011 (103 Md€). Certaines administrations, sociales et locales, ont en effet levé des emprunts en anticipant sur leurs besoins de financement de 2012 et accru le montant de leur trésorerie de 16 Md€.

De plus, le solde des prêts accordés et des remboursements de prêts ainsi que des opérations en fonds propres a entraîné une augmentation nette de l'endettement public de 3 Md€. Parmi les prêts accordés en 2011, figurent ceux accordés aux Etats en difficulté de la zone euro, pour 10,1 Md€, directement ou par l'intermédiaire du fonds européen de stabilité financière (FESF)¹⁶.

Cette dette de 1 717 Md€ à fin 2011 représentait 62 000 € par ménage, ou encore 67 000 € par personne ayant un emploi.

¹⁵ Pour stabiliser la dette en pourcentage du PIB, les actifs financiers étant inchangés, le déficit doit être égal au produit de la dette par le taux de croissance nominal du PIB.

¹⁶ En comptabilité nationale, si le FESF prête à un Etat en empruntant lui-même, les actifs financiers des Etats apportant leur garantie au FESF, et leur dette publique, sont augmentés au prorata des garanties apportées par chacun (22 % pour la France). Eurostat considère que le FESF n'est pas une entité autonome et que ses actifs et dettes doivent être répartis entre les Etats membres, les garanties apportées donnant la clé de répartition.

Le rapport de la dette au PIB (86,0 %) est très légèrement inférieur à ce que prévoyait la loi de programmation des finances publiques pour la fin de 2011 (86,2 %). La diminution plus forte que prévu du déficit a en effet été, pour une large part, compensée par les prêts accordés en 2010 et 2011 aux Etats en difficulté de la zone euro, dont l'encours représente 0,7 point de PIB et qui n'avaient pas tous été anticipés dans la loi de programmation.

2 - Une charge d'intérêt fortement alourdie

Si le taux d'intérêt moyen apparent de la dette est passé de 3,1 % en 2010 à 3,3 % en 2011¹⁷, la croissance de 11,9 % de la charge d'intérêt observée en 2011 s'explique principalement par la hausse de l'encours de la dette. La charge d'intérêt s'est élevée en 2011 à 52,6 Md€, soit 2,6 % du PIB et la moitié du déficit total.

Le déficit primaire, c'est-à-dire hors charge d'intérêt, s'est ainsi élevé à 2,6 % du PIB (4,7 % en 2010). Autrement dit, la totalité des charges d'intérêt et une partie des autres dépenses doivent être financées par l'emprunt.

II - Les comparaisons internationales

Après une forte récession dans l'Union européenne en 2009 (- 4,3 % en moyenne) puis le retour à la croissance en 2010 (+ 2,0 %), la progression de l'activité économique a été modérée en 2011 (+ 1,5 %), tant au niveau de la zone euro que de l'ensemble de l'Union.

Cette progression moyenne masque cependant des évolutions contrastées en 2011 : la croissance a été négative dans deux pays (Grèce et Portugal), alors qu'elle a été supérieure ou égale à 3 % dans 8 pays (Allemagne, Autriche, Suède, Pologne, Slovaquie et les trois Etats baltes). La croissance de la France en 2011 (1,7 %) a été un peu supérieure à la moyenne européenne.

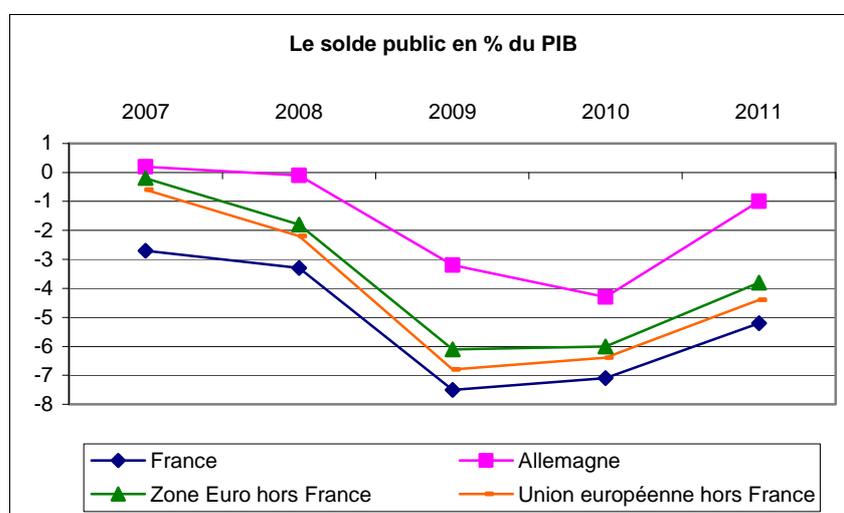
Ces performances économiques inégales n'expliquent cependant pas à elles seules, tant s'en faut, les évolutions des dettes et déficits.

A - Evolution comparée des soldes

¹⁷ Cette évolution est commentée dans les développements du chapitre II sur l'Etat, qui porte la plus grande partie de la dette publique. Cette hausse du taux apparent tient pour partie à l'augmentation, due à l'inflation, de la charge d'indexation des obligations indexées de l'Etat.

1 - Le solde public

Le déficit public français a diminué de 1,9 point de PIB en 2011, soit une réduction légèrement inférieure à la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne, hors France (respectivement 2,2 et 2,0 points de PIB). Le déficit allemand a nettement plus diminué (de 3,3 points de PIB) avec, il est vrai, une croissance du PIB plus forte qu'en France (+ 3,0 %).



Source : données : Eurostat ; graphique : Cour des comptes.

A un niveau de 5,2 % du PIB en 2011, le déficit public français est resté nettement supérieur aux moyennes de la zone euro et de l'Union européenne hors France (respectivement 3,8 % et 4,4 % du PIB), et très supérieur à celui de l'Allemagne (1,0 % du PIB). Il est resté également plus élevé, pour la cinquième année consécutive, que le déficit italien (3,9 points de PIB) malgré la faiblesse de la croissance de l'Italie.

2 - Le solde primaire

Malgré une réduction de son montant (2,6 % du PIB en 2011 contre 4,7 % en 2010), le déficit primaire français est resté plus élevé que les moyennes communautaires (0,7 % du PIB pour la zone euro et 1,3 % pour l'Union européenne, hors France). La persistance de cette situation singularise la France parmi les grands Etats européens.

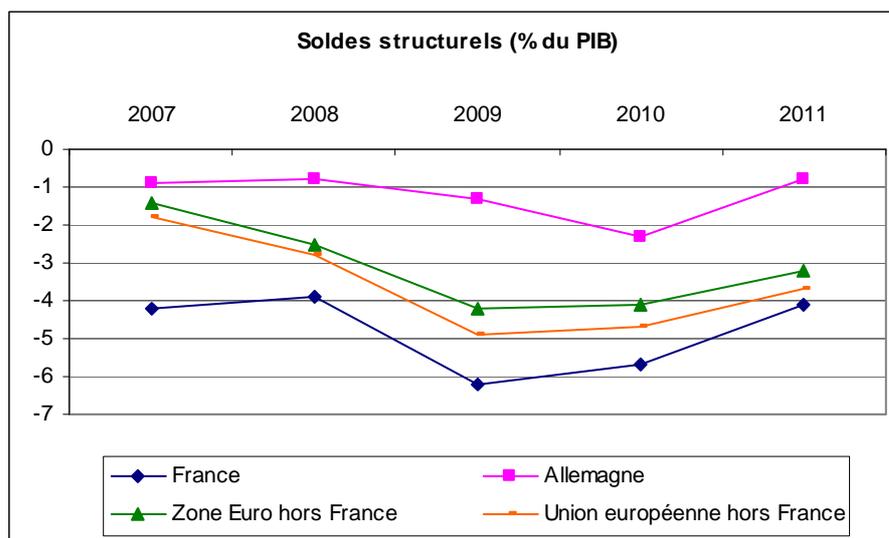
En 2011, six Etats membres de la zone euro ont enregistré un excédent primaire ou un solde primaire nul (dont l'Allemagne et l'Italie

avec des excédents respectifs de 1,6 et 1,0 point de PIB) alors qu'il n'y en avait que deux en 2010 (dont l'Italie) et aucun en 2009.

3 - Le solde structurel

Selon la Commission européenne, le déficit structurel de la France représentait 5,7 % du PIB en 2010¹⁸, sans correction au titre du plan de relance, et il est revenu à 4,1 % du PIB en 2011¹⁹.

Simultanément, le déficit structurel moyen de la zone euro, hors France, est passé de 4,1 à 3,2 % du PIB et celui de l'Union européenne de 4,7 à 3,7 % du PIB. La réduction du déficit structurel a été plus forte en France que dans les autres pays, mais il reste à un niveau plus dégradé, notamment par rapport à celui de l'Allemagne.



Source : chiffres : Commission ; graphique : Cour des comptes.

Le graphique ci-dessus montre que la France avait en 2007, avant la crise, un déficit structurel beaucoup plus fort que les moyennes européennes. Comme dans les autres pays, il s'est aggravé de 2007 à 2009 puis a diminué en 2010-2011. En France, il se retrouve ainsi en 2011 à peu près au niveau de 2007, ce qui n'est pas le cas, en moyenne,

¹⁸ Les estimations de la Commission et de la Cour diffèrent car elles ne reposent pas sur les mêmes évaluations de la croissance potentielle et des mesures temporaires.

¹⁹ Cette baisse de 1,6 point serait ramenée à 1,2 point en neutralisant l'impact du plan de relance.

dans les autres pays. En Allemagne, le déficit structurel de 2011 est inférieur à celui de 2007.

Le tableau ci-dessous montre que la France occupe, en Europe, une situation intermédiaire, meilleure que celles du Royaume-Uni et de l'Espagne et sensiblement plus mauvaise que celles de l'Allemagne et de la Suède.

L'Allemagne se distingue par un déficit structurel beaucoup plus faible que la moyenne. Il est passé de 1,0 % du PIB en 2007 à 2,3 % en 2010 pour revenir à 0,8 % en 2011.

Tableau 4 : 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

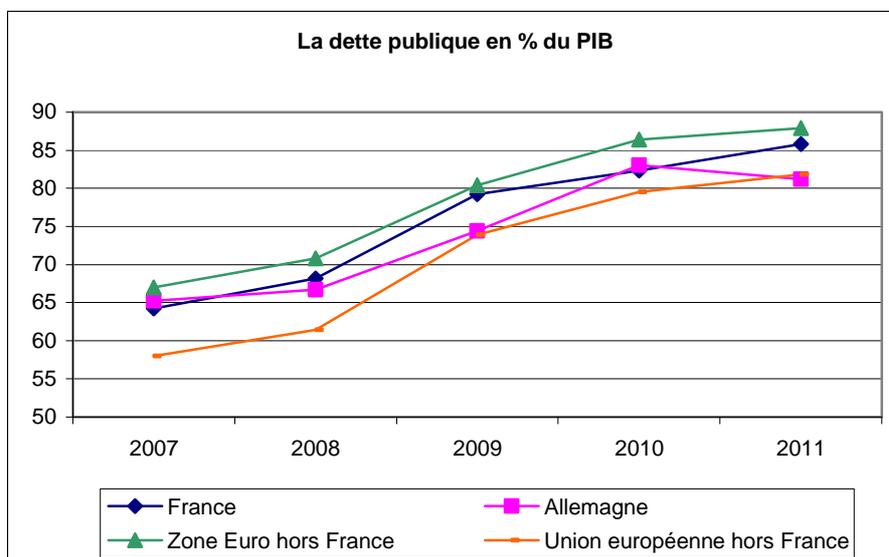
Source : Commission européenne ; printemps 2012.

B - Les ratios d'endettement

Exprimées en points de PIB, les dettes publiques, au niveau des moyennes communautaires, ont continué à croître en 2011, mais à un rythme moins rapide qu'en 2010 (+ 1,6 point de PIB pour la zone euro hors France au lieu de + 6,0 points en 2010 et + 2,3 points pour la moyenne de l'Union au lieu de + 5,6 points en 2010).

Six Etats de l'Union européenne ont connu, en 2011, une baisse de leur ratio d'endettement (de 1,8 point de PIB pour l'Allemagne et de 1,0 point pour la Suède). Par ailleurs, dix Etats, dont la France et le Royaume-Uni, ont vu leur dette augmenter de plus de 3 points.

La France se caractérise par une hausse de son taux d'endettement en 2011 (+ 3,7 points de PIB) plus forte que les moyennes européennes, alors qu'elle avait été moins forte en 2010 (+ 3,1 points). En effet, la dette publique de beaucoup d'Etats européens avait été accrue en 2010 par des interventions destinées à soutenir leurs institutions financières. Ces opérations avaient augmenté la dette de 3,2 points de PIB dans la zone euro et de 2,4 points dans l'Union européenne, en moyenne hors France, et de seulement 0,1 point en France. En 2011, les dettes contractées pour financer ces opérations ont diminué en Europe (de 0,3 point de PIB).



Source : données : Eurostat ; graphique : Cour des comptes

Ainsi, des opérations de soutien du secteur financier plus importantes dans les autres pays en 2010 ont masqué temporairement la tendance de fond à une croissance plus forte de la dette française. C'est particulièrement le cas de l'Allemagne, où les interventions au profit des institutions financières ont accru la dette de 8,6 points de PIB en 2010, puis l'ont réduite de 0,6 point en 2011.

C - Les dépenses et les recettes publiques

En 2011, la baisse des dépenses publiques, rapportées au PIB, a été sensiblement plus forte dans la zone euro (- 1,8 point, hors France) et dans l'Union (- 1,6 point), qu'en France (- 0,6 point). Cela résulte en partie du contre coup des mesures de relance qui ont été de plus grande ampleur dans les autres pays en 2009 et 2010.

Alors que les dépenses publiques ont diminué, en pourcentage du PIB, de 0,6 point en France en 2011, elles ont baissé de 2,3 points en Allemagne. L'écart entre les deux pays, qui était de 9,1 points en 2007, a ainsi atteint 10,4 points de PIB.

La comparaison entre la France et la Suède fait apparaître non seulement un moindre niveau de dépenses publiques en Suède mais un écart croissant avec la France (écart de 1,6 point de PIB en 2008 ; de 4,1 points en 2010 et de 4,6 points en 2011). C'est le Danemark qui, en 2011,

a enregistré au sein de l'OCDE, le niveau de dépenses publiques le plus élevé (57,9 points de PIB), la France occupant la deuxième place.

La hausse des recettes publiques françaises, exprimées en points de PIB (+ 1,3 points), a été plus élevée, en 2011, que celle des moyennes communautaires hors France (+ 0,3 points de PIB) et du même ordre de grandeur que celle qui a été observée en Allemagne (1,1 point). La réduction du déficit en 2011 résulte donc plus largement d'une hausse des recettes en France que dans la moyenne des autres pays.

Tableau 5 : Dépenses et recettes publiques en 2011 (% du PIB)

	France	Allemagne	Royaume- Uni	Italie	Espagne	Suède
Dépenses ²⁰	56,0	45,6	49,0	49,9	43,6	51,3
Recettes	50,8	44,7	40,8	46,1	35,1	51,4

Source : Eurostat, printemps 2012 ; les recettes publiques ne sont pas égales aux prélèvements obligatoires car elles ont un champ plus vaste.

III - La situation des différentes catégories d'administrations publiques

Est analysée ici la situation de chacune des trois grandes catégories d'administrations publiques : les administrations publiques centrales (APUC), qui rassemblent l'Etat et les organismes divers d'administration centrale²¹ (ODAC), les administrations de sécurité sociale (ASSO) et les administrations publiques locales (APUL). La situation de l'Etat ayant fait l'objet d'analyses détaillées dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaires en 2011, les développements qui suivent seront surtout axés sur les administrations de sécurité sociale et locales.

²⁰ Les dépenses publiques incluent en France des prestations de sécurité sociale (santé, retraites notamment) qui sont, pour une plus grande part, à la charge des ménages dans d'autres pays.

²¹ Ils regroupent plus de 800 organismes de statuts variés exerçant une activité surtout non marchande et qui sont contrôlés par l'Etat.

A - La répartition du déficit et de la dette

1 - Le déficit public

Comme en 2009 et 2010, c'est l'ensemble formé par l'Etat et les ODAC qui concentre l'essentiel du déficit public en 2011 (4,5 % du PIB sur 5,2 %)²².

Après avoir atteint un sommet historique de 1,2 % du PIB en 2010, le déficit des ASSO est revenu à 0,6 % du PIB en 2011. Le solde des APUL est, de son côté, resté proche de l'équilibre.

Tableau 6 : capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques par secteur

	Etat + ODAC		ASSO		APUL		Total APU	
	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB
2009	- 121,4	- 6,4	- 14,8	- 0,8	- 5,9	- 0,3	- 142,2	- 7,5
2010	- 112,3	- 5,8	- 23,3	- 1,2	- 1,4	- 0,1	- 137,0	- 7,1
2011	- 89,9	- 4,5	- 12,2	- 0,6	- 0,9	0	- 103,1	- 5,2

Source : INSEE

2 - Le déficit structurel

Le solde structurel est décomposé en suivant la méthode décrite dans le rapport de la Cour de juin 2011 sur les finances publiques.

Tableau 7 : décomposition du solde structurel des APU (en % du PIB)

	Etat + ODAC	ASSO	APUL	APU
2010	- 4,6	- 0,3	+ 0,1	- 4,8
2011	- 4,0	0	+ 0,1	- 3,9

Source : Cour des comptes ; solde structurel hors mesures exceptionnelles

Le déficit structurel des APU, en 2011 comme en 2010, est essentiellement le fait de l'Etat et des ODAC, étant toutefois relevé que l'Etat opère d'importants transferts financiers vers les ASSO et les APUL.

²² Compte tenu de l'ampleur et de la variabilité des transferts entre l'Etat et les ODAC, le déficit consolidé des administrations publiques centrales a plus de sens que celui de chacune de ces deux catégories.

Les administrations publiques locales dégagent un léger excédent structurel, en 2011 comme en 2010.

Si le solde structurel global des administrations sociales est nul en 2011 et s'améliore par rapport à 2010, ce constat masque d'importantes disparités entre ces organismes. La CADES, dont l'objet est de dégager une capacité de financement pour rembourser la dette sociale, dégage un excédent structurel de 0,6 % du PIB. A l'inverse, le régime général est structurellement déficitaire, à hauteur de 0,6 % du PIB, comme l'ensemble des ASSO hors CADES. Or, ils devraient être au moins en équilibre structurel, voire en excédent si on considère que les régimes de retraite devraient accumuler des réserves pour faire face aux dépenses futures liées au vieillissement de la population.

Tableau 8 : le solde structurel des ASSO (en % du PIB)

	ASSO	CADES	ASSO hors CADES	Dont régime général
2010	- 0,3	+ 0,3	- 0,6	- 0,8
2011	0	+ 0,6	- 0,6	- 0,6

Source : Cour des comptes.

3 - La dette publique

La dette publique est portée pour plus des trois quarts par les administrations centrales, le solde étant partagé par les ASSO et les APUL, avec une part un peu plus élevée pour les ASSO.

L'augmentation de 122 Md€ en 2011 de la dette publique totale s'explique à hauteur de 89 Md€ par celle de l'Etat et des ODAC, Les ASSO ayant vu leur dette progresser de 30 Md€ et les APUL de 5 Md€.

Tableau 9 : la dette publique à fin 2010 et 2011

		Etat + ODAC	ASSO	APUL	Total APU
2010	Md€	1 256	175	161	1 595
	% du PIB	65,0	9,0	8,3	82,3
2011	Md€	1 345	205	166	1 717
	% du PIB	67,4	10,3	8,3	86,0

Source : INSEE

B - L'Etat

En comptabilité budgétaire, le déficit de l'Etat s'est amélioré de 58,1 Md€ par rapport à celui de 2010 pour revenir à 90,7 Md€, mais celui de 2010 avait été marqué par plusieurs opérations exceptionnelles : plan de relance, investissements d'avenir et réforme de la fiscalité locale (cf. annexe IV). Hors éléments exceptionnels, l'amélioration constatée en 2011 aurait été de 14,1 Md€.

1 - Les recettes budgétaires

Les recettes totales du budget général, nettes des prélèvements, représentaient 69,1 % de ses dépenses nettes en 2011, ce qui constitue une amélioration sensible par rapport à 2010 (59,7 % hors investissements d'avenir). Il n'en demeure pas moins que les recettes nettes ne couvraient qu'un peu plus de 8 mois de dépenses de l'Etat en 2011.

Les recettes fiscales nettes ont augmenté de 1,4 Md€. Toutefois la réforme de la taxe professionnelle a eu pour effet de les diminuer de 14,6 Md€ en 2011, notamment parce que les impôts qui l'ont remplacée ont été temporairement affectés, en 2010, à l'Etat²⁴. Hors impact de cette réforme, les recettes fiscales nettes ont crû de 16,0 Md€.

Les modifications de la législation fiscale (mesures nouvelles) les ont accrues de 6,6 Md€ et le transfert de recettes fiscales à d'autres administrations, les a réduites de 1,7 Md€. A législation inchangée²⁵, elles ont augmenté de 4,4 % et, comme le PIB en valeur a augmenté de 3,1 %, leur élasticité au PIB a été de 1,4.

2 - Les dépenses budgétaires

Sur le périmètre de la norme de croissance « zéro volume » des dépenses budgétaires²⁶, les dépenses exécutées en 2011 se sont élevées à 357,5 Md€. A périmètre constant et en déduisant des dépenses de 2010 celles qui correspondent au plan de relance, aux investissements d'avenir

²³ Les principales différences entre les résultats de l'Etat selon le référentiel de comptabilité retenu (budgétaire, générale et nationale) sont présentées en annexe VIII.

²⁴ Cf. annexe IV.

²⁵ Et en corrigeant les recettes de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques d'une erreur de rattachement (à l'exercice 2011 au lieu de 2010).

²⁶ A savoir, les dépenses du budget général, les prélèvements sur recettes et les dépenses associées à des affectations de recettes.

et à la compensation relais versée aux collectivités territoriales, elles ont augmenté de 1,3 %.

La loi de programmation des finances publiques, qui imposait une stabilité en volume de ces dépenses en utilisant la croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique annexé à la LFI 2011 (1,5 %), a donc été respectée.

Les dépenses hors charges d'intérêt et contributions au compte d'affectation spéciale des pensions, sur un périmètre constant, ont diminué en valeur de 1,0 % alors que la loi de programmation prévoyait une stabilisation (norme « zéro valeur »).

Le champ des dépenses couvertes par les normes budgétaires, en volume et en valeur, est trop étroit mais elles ont aussi été respectées en 2011 en considérant un périmètre plus large²⁷.

Le transfert à un opérateur de dépenses jusque là assurées par l'Etat peut être un moyen de contourner les contraintes exercées par ces normes et le rapport annexé à la loi de programmation prévoyait un ralentissement des dépenses des opérateurs. L'absence de données consolidées en exécution pour 2011 empêche de déterminer si cet objectif a été tenu.

3 - Les dépenses fiscales

De 2004 à 2010, la croissance des dépenses fiscales a pour partie permis de contourner les normes de dépenses budgétaires. Corrigé pour tenir compte des mesures de relance et des changements de périmètre, leur coût total aurait diminué de 0,8 Md€ en 2011.

Cette baisse doit être considérée avec précaution car l'estimation du coût des dépenses fiscales en 2011 est encore fragile et pourrait être entachée d'une erreur du même ordre de grandeur. Sous cette réserve, la règle de gel du coût des dépenses fiscales inscrite dans la loi de programmation a été respectée.

C - Les administrations publiques locales

Les finances locales peuvent être appréhendées en considérant le champ des administrations publiques locales (APUL) au sens de la comptabilité nationale²⁸, ce qui permet une comparaison homogène avec

²⁷ Cf. le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaires de 2011.

²⁸ Voir définition en annexe I.

les autres administrations publiques, ou le seul champ des collectivités territoriales et de leurs groupements, ce qui permet une analyse plus fine.

Le déficit des APUL s'est de nouveau réduit en 2011 pour atteindre 0,9 Md€, soit un quasi équilibre, confirmant ainsi la tendance de ces dernières années (il était de 9,4 Md€ en 2008).

Si l'année 2010 avait été marquée par une décreue des dépenses (- 0,2 %), celles-ci ont augmenté de 2,2 % en 2011. Les recettes ont accentué leur progression (+ 2,5 % en 2011 contre 1,7 % en 2010).

Tableau 10 : les comptes des APUL (Md€)

	2008	2009	2010	2011	2011-2010
Recettes	213,0	223,9	227,8	233,5	+ 2,5 %
Dépenses	222,4	229,8	229,2	234,4	+ 2,2 %
Solde	-9,4	-5,9	-1,4	-0,9	+ 0,4 Md€

Source : INSEE (hors emprunts et remboursements d'emprunts)

La dette brute des APUL est passée de 161,1 Md€ fin 2010 à 166,3 Md€ fin 2011, soit une hausse de 3,2 %. La hausse de l'encours du solde de leurs comptes au Trésor (3,1 Md€) illustre le fait qu'une part importante de cet endettement supplémentaire correspond à une forme de thésaurisation liée aux incertitudes sur les conditions d'accès au crédit.

Pour affiner l'analyse, les développements qui suivent sont réalisés à partir des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre dont les balances comptables des budgets principaux sont agrégées.

1 - L'ensemble des collectivités territoriales

a) Les effets encore incertains de la réforme de la taxe professionnelle

La taxe professionnelle (TP) a été supprimée en 2010 et remplacée par une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et une cotisation foncière des entreprises (CFE), qui forment ensemble la cotisation économique territoriale (CET), ainsi que par les différentes composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Les collectivités locales bénéficient en outre de garanties de ressources mises en place dans le cadre de la réforme.

En 2010, les nouveaux impôts ont été affectés à l'Etat, qui a versé une « compensation relais » aux collectivités territoriales. A partir de 2011, ils sont affectés aux collectivités territoriales, qui bénéficient aussi du transfert de recettes fiscales, de dotations nouvelles et d'une baisse des frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat.

Les modalités de calcul, de répartition et de versement du produit de la CVAE ont été fixées par un décret qui n'a été publié qu'en octobre 2011. Les collectivités ont dû attendre décembre 2011 pour obtenir le montant définitif de CVAE pour 2011. De nombreuses inconnues subsistent en ce qui concerne l'évolution de cette nouvelle recette et sa répartition sur l'ensemble du territoire. Il faudra attendre les données disponibles au printemps 2013 pour commencer à apprécier son évolution en rythme de croisière²⁹.

b) Une structure financière saine

Dans un contexte de crise des finances publiques, de réforme de la fiscalité locale et de difficultés d'accès au financement bancaire, les collectivités locales présentent, contrairement aux anticipations, des résultats globaux en amélioration. Si les charges de fonctionnement ont davantage augmenté en 2011 qu'en 2010 (2,7 % contre 2,2 %), l'autofinancement³⁰ a progressé de 8,5 % pour atteindre le montant le plus élevé jamais observé (32,7 Md€) en raison d'une croissance plus rapide des produits de fonctionnement (3,7 %).

Après la baisse importante de 2010 (- 8,1 %), les dépenses d'équipement (51 Md€) ont augmenté de 3,4 %³¹. Si l'endettement s'est accru de 2,1 % pour atteindre 127,6 Md€ (hors budgets annexes), la capacité de désendettement, ratio qui rapporte la dette à l'épargne brute annuelle, s'est améliorée. Elle est devenue inférieure à quatre années.

c) Une contrainte budgétaire moins marquée

Les évolutions respectives des impôts directs et indirects sont en partie liées aux modifications de périmètre induites par la réforme de la fiscalité locale. Si les impôts directs³² (73,1 Md€) ont baissé de 0,4 %, les impôts indirects (41 Md€) ont augmenté de 16,4 % en raison des transferts de fiscalité consécutifs à la suppression de la TP et de la hausse des droits de mutation à titre onéreux (+ 23,1 %). Les produits des services et du domaine (14 Md€) ont augmenté de 1,6 Md€.

²⁹ Les conséquences de la réforme sont développées en annexe IV.

³⁰ L'autofinancement ou épargne brute correspond au solde des recettes réelles de fonctionnement et des dépenses réelles de fonctionnement

³¹ Dépenses d'équipement proprement dites + subventions d'équipement versées.

³² Y compris les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, les rôles supplémentaires et la taxe sur les surfaces commerciales au bénéfice des communes.

En ce qui concerne les concours de l'Etat, l'enveloppe normée (50,6 Md€) a légèrement progressé (+ 0,1 Md€), tandis que l'ensemble de ses concours a reculé de 0,5 Md€ sous l'effet de la baisse des remboursements du fond de compensation de la TVA (FCTVA)³³.

L'évolution dynamique des recettes a desserré la contrainte financière et réduit l'incitation à la maîtrise des dépenses. La décélération de celles-ci, entamée en 2008, s'est interrompue. Les subventions et prestations (61,7 Md€) ont augmenté de 2,9 %, sous l'effet de la hausse des dépenses sociales qui représentent plus de 50 % de ce poste (32 Md€). Leur évolution est toutefois moins soutenue qu'en 2010, année pleine d'application du revenu de solidarité active.

Les frais de personnel (53 Md€) ont crû de 2,4 % (après + 7,9 % en 2008, + 4,7 % en 2009 et + 2,9 % en 2010).

Les frais financiers (4,3 Md€) ont fortement progressé (+ 8,9 %), après deux années de baisse (- 10,8 % en 2009 et - 4,5 % en 2010). Le taux moyen des intérêts payés étant demeuré à un niveau bas (3,4 %, contre 3,3 % en 2010), la hausse est imputable à la progression de l'endettement et à l'augmentation des taux des emprunts indexés.

d) Une reprise de l'investissement

Les dépenses d'investissement se sont élevées à 66,3 Md€ dont 12,4 Md€ de remboursement d'emprunts et 51,0 Md€ de dépenses d'équipement proprement dit³⁴. Leur financement a été assuré par un montant de ressources globales de 68,7 Md€. L'autofinancement a représenté 47,5 % de celles-ci, l'emprunt 23 %, les autres dotations et subventions 29,5 %. Les recettes propres d'investissement (hors emprunt) (20,2 Md€) ont progressé de 0,4 %

En 2011, le montant du FCTVA (4,8 Md€) a diminué de 12 % en raison d'une légère baisse de l'assiette des dépenses d'équipement en 2009 et de la liquidation par anticipation de la majeure partie de la dotation de 2009 dans le cadre du plan de relance.

Les dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette)³⁵ ont crû de 1,9 Md€ (+ 3,7 %). Au sein de ces dépenses, les dépenses d'équipement (subventions comprises), qui s'élèvent à 51 Md€, ont repris en 2011 (+ 1,7 Md€), après une baisse entre 2009 et 2010

³³ Compte de l'Etat sur lequel sont opérés les remboursements aux collectivités locales de la TVA sur leurs investissements.

³⁴ Et 2,9 Md€ d'autres dépenses d'investissement.

³⁵ Outre les dépenses d'équipement et les subventions, elles comprennent des prêts et avances, des achats de titres et participations et des opérations pour comptes de tiers.

(- 4,4 Md€). La hausse est concentrée sur le bloc communal (+ 2,2 Md€) qui représente 61 % de l'investissement local.

2 - Les différents niveaux de collectivités

a) Le secteur communal

Le secteur communal (les communes et leurs groupements) représente 55 % des dépenses totales des collectivités territoriales et de leurs groupements et 60 % de leurs investissements. En 2011, le réaménagement de la fiscalité locale s'est accompagné d'une forte progression des produits de fonctionnement des communes (+ 3,4 % contre + 2,4 % en 2010) alors que les dotations et participations de l'Etat ont diminué (- 1,6 %). Parallèlement, leurs charges de fonctionnement (63,8 Md€) ont crû de 2,3 %, les dépenses de personnel, qui en représentent plus de la moitié, augmentant de 1,8 %.

L'augmentation de l'autofinancement des communes (+ 9 %) a favorisé la reprise de leurs investissements (24,3 Md€) qui ont crû de 6,1 %. Lié au cycle électoral, cet accroissement de l'effort d'équipement témoigne de l'existence de marges de manœuvre financières.

Hors restitutions et reversements aux communes, les recettes de fonctionnement des intercommunalités (23 Md€) ont progressé de 4,8 %, après une augmentation de 7,1 % en 2010.

Leurs charges de fonctionnement ont augmenté de 4,5 %. Au sein de ces dernières, les dépenses de personnel continuent d'augmenter à un rythme soutenu (+ 7 %). Les intercommunalités ont repris leurs investissements (+ 10,6 %), et leur dette (19,3 Md€) a augmenté de 6 %.

b) Les départements

Les départements représentent 32 % des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements et 22 % de leurs investissements.

Malgré la crise et les incertitudes sur leur modèle de financement, ils ont pu reconstituer quelques marges de manœuvre. La progression des charges de fonctionnement (+2,7 %) a été compensée par une progression plus rapide des produits de fonctionnement (+4,3 %) permettant une augmentation de l'épargne brute (+14,6 %). Toutefois, ces marges supplémentaires ne reposent que sur la progression très conjoncturelle de la fiscalité indirecte. Elles n'ont pas alimenté l'investissement qui recule à nouveau (-3,9 %), après la forte réduction de 2010 (-14 %).

La croissance de leurs ressources repose dorénavant sur des taxes dont le produit dépend beaucoup de la conjoncture économique. La baisse annoncée du marché immobilier fragilise les départements dont les dépenses, notamment obligatoires, continuent de croître.

Les recettes fiscales des départements

Les recettes fiscales (42,9 Md€), qui progressent de 6,2 % en 2011, représentent plus des deux tiers des produits de fonctionnement. La fiscalité directe (20,1 Md€), en diminution de plus de 11%, en représente dorénavant moins de la moitié (47 %) contre 56 % en 2010.

La fiscalité indirecte (22,8 Md€), en hausse de 28,0 % en 2011, assure seule la progression des recettes de fonctionnement. Son poids dans les ressources fiscales est passé de 44 % en 2010 à 53 % en 2011, fragilisant un peu plus la structure financière des départements compte tenu de sa volatilité. A elles seules, les trois principales taxes que sont les droits de mutation à titre onéreux, la taxe intérieure sur les produits pétroliers et la taxe sur les conventions d'assurance représentent 96% de la fiscalité indirecte. Si le montant des deux dernières résulte de l'application par le législateur de l'article 72-2 de la Constitution relatif à la compensation des transferts de compétence, qui garantit un minimum de ressources de compensation, la première peut évoluer fortement à la hausse ou à la baisse. En 2011, ces taxes ont augmenté de 32 %, sous l'effet de la hausse des prix du marché immobilier et de transferts de taxes perçues par l'Etat

Plus de 80 % des dépenses des départements sont concentrées sur des dépenses obligatoires difficilement compressibles : les charges dites de gestion courante, qui comprennent principalement les dépenses de prestations d'aide sociale mais également des dotations telles les contributions aux services d'incendie et de secours ou les dotations aux collèges, représentent plus de 62 % des dépenses de fonctionnement ; les dépenses de personnel en représentent un cinquième.

La progression des dépenses sociales, difficilement maîtrisables par les départements compte tenu du caractère national des critères d'éligibilité, s'accroît dans le contexte économique et social dégradé actuel. Les dépenses d'hébergement en établissements ou en familles d'accueil ainsi que les aides à la personne (27,8 Md€) représentent plus de la moitié des dépenses de fonctionnement. Elles ont progressé de 3,7 % en 2011, dont 5 % pour le RSA (7,8 Md€). L'APA (5,3 Md€) marque une stabilisation (+ 0,4 %). Ces prestations sociales ont été transférées par l'Etat aux départements dans les années 2000 avec des ressources de compensation dont le dynamisme est inférieur à celui des dépenses.

c) Les régions

Les régions représentent 12,4 % des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements et 15,7 % de leurs investissements.

Leurs recettes de fonctionnement (22,3 Md€) ont augmenté de 2,3 %, tandis que leurs dépenses de fonctionnement (16,7 Md€) se sont accrues de 2,7 %, les frais de personnel progressant toujours rapidement (+2,8 %). Les dépenses obligatoires et participations (5,9 Md€) qui représentent 35 % des dépenses de fonctionnement ont progressé de 2,6 %. La fiscalité dans son ensemble s'est accrue de 3,5 %. L'évolution limitée des recettes est liée à la légère régression des dotations et participations de l'État.

Les recettes propres d'investissement ont à nouveau diminué (-3,5 %), après le net repli (- 18,2 %) constaté en 2010. L'autofinancement a augmenté de 1,2 % (à 5,6 Md€).

Les dépenses d'investissements (8,7 Md€) ont augmenté de 1,5 %, après avoir reculé de 14,4 % en 2010. Cette hausse tient exclusivement aux subventions d'investissement versées (+ 4,6 %), les dépenses d'équipement propre des régions (3 Md€) ayant diminué de 5,9 %.

Le volume d'emprunt est resté similaire à celui de 2010 (2,8 Md€, soit +3,6 %) et l'encours de dette (18 Md€) a augmenté de 6,6 %.

Le modèle économique des régions est fortement affecté par la réforme de la fiscalité locale. Ainsi, les recettes de fonctionnement sont désormais atones, alors même que les dépenses de gestion continuent d'augmenter rapidement. La charge de la dette et son encours s'accroissent, alors même que l'investissement demeure au niveau déjà très bas constaté en 2010.

D - Les administrations sociales

1 - Des déficits en réduction mais encore très importants

Après avoir connu une forte dégradation en 2010, le besoin de financement des administrations de sécurité sociale (ASSO) en comptabilité nationale a été réduit d'une dizaine de milliards, passant de - 23,3 Md€ en 2010 à - 12,5 Md€ en 2011 (soit - 0,6 % du PIB).

Ces soldes incluent la CADES, dont les recettes ont été fortement accrues pour assurer le financement des reprises de dettes de grande ampleur réalisées en 2011. La CADES dégage une importante capacité de financement (11,8 Md€ en 2011 après 5 Md€ en 2010) affectée au

remboursement de la dette sociale, c'est-à-dire au financement de dépenses passées. Ils incluent aussi le Fonds de réserve des retraites (FRR) dont la mobilisation pour le financement des reprises de dette de la branche vieillesse³⁶ s'est traduit pour lui par un déficit de -0,9 Md€ en 2011 (après un excédent de 3,3 Md€ en 2010).

Tableau 11 : soldes de financement des ASSO (en Md€)

	2008	2009	2010	2011
ASSO	13,5	-15,0	-23,3	-12,5
Dont CADES	2,8	5,2	5,0	11,8
Dont FRR	3,2	2,0	3,3	-0,9
ASSO hors CADES et FRR	7,5 ³⁷	-22,2	-32,1	-23,4

Source : INSEE

Hors CADES et FRR, le déficit de financement des ASSO est passé de -32,1 Md€ en 2010 à -23,4 Md€ en 2011. Cette réduction de 8,7 Md€ s'explique par un léger ralentissement de la croissance des dépenses et surtout par une forte hausse des recettes liée au dynamisme de la masse salariale et à diverses mesures qui ont contribué à augmenter les cotisations sociales et les impôts affectés à la sécurité sociale.

Le besoin de financement des ASSO se concentre sur le régime général (-17,2 Md€ dans les comptes nationaux), le Fonds de solidarité vieillesse (-3,0 Md€), l'assurance chômage (-3,0 Md€), les régimes de retraite complémentaire ARRCO-AGIRC (-2,8 Md€)³⁸.

La réduction du besoin de financement en 2011 porte pour l'essentiel sur le régime général (-6,2 Md€). Les déficits ont légèrement diminué pour le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), la protection sociale agricole et l'assurance chômage. Ils se sont aggravés pour les hôpitaux et les régimes de retraite complémentaire ARRCO-AGIRC.

Les développements qui suivent recourent non plus à la comptabilité nationale mais aux comptabilités des organismes eux-mêmes qui permettent une analyse par branche.

a) Les régimes de base : des objectifs de dépenses respectés

³⁶ Le prélèvement de 1,3 % sur les revenus du capital qui constituait la ressource principale du FRR est désormais affecté à la CADES ; par ailleurs le FRR versera chaque année 2,1 Md€ à la CADES de 2011 à 2024.

³⁷ Dont + 8 Md€ du fait de la reprise des dettes du régime agricole par l'Etat.

³⁸ Le besoin de financement des ASSO inclue également d'autres régimes.

Dans le domaine de la sécurité sociale, la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 pour 2011-2014 comportait pour 2011 deux objectifs de dépenses : un objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale fixé à 442,5 Md€ ; un objectif national de dépenses d'assurance maladie fixé à 167,1 Md€. Ces objectifs figuraient à l'identique dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 qui retenait en outre un objectif de dépenses de 327,6 Md€ pour le régime général.

Ces objectifs ont été atteints en 2011 : les dépenses des régimes obligatoires de base se sont établies à 442 Md€, celles du régime général à 321,3 Md€ ; les dépenses d'assurance maladie du champ de l'ONDAM ressortent à 166,6 Md€, soit 500 M€ de moins que l'objectif.

Une réalisation de l'ONDAM inférieure à l'objectif comme en 2010

Pour la seconde année consécutive, les dépenses d'assurance maladie ont été inférieures d'environ 500 M€ à l'objectif fixé par la loi de financement. Pour l'année 2011, l'écart porte principalement sur les soins de ville (-340 M€) mais aussi sur les hôpitaux (-60 M€) et les cliniques privées (-120 M€).

La légère sous-exécution constatée sur le champ hospitalier recouvre un dépassement des dépenses tarifées à l'activité (d'environ 100 M€) compensé par l'annulation de crédits destinés aux autres activités et mis en réserve en début d'année. Elle doit être mise en regard de l'augmentation du déficit des hôpitaux (cf. ci-dessous).

La croissance des dépenses d'assurance maladie ressort à 2,8 % en moyenne annuelle pour les années 2010-2011, ce qui constitue un sensible ralentissement par rapport aux années 2005-2009 (3,5 % en moyenne).

Régime général et FSV : un déficit en baisse mais encore très élevé

Le déficit de l'ensemble « régime général-FSV » avait triplé entre 2008 et 2010, passant de -9,4 à -28,0 Md€. Il a connu un début de réduction en 2011 en revenant à -20,8 Md€.

La réduction de 6,5 Md€ du déficit du régime général s'explique par une forte progression des recettes (+5,3% après 2% en 2010) alors que les dépenses ont conservé un rythme de croissance voisin de 3 % (3,1% après 3 % en 2010). L'augmentation des recettes découle de l'accélération de la masse salariale (3,6 % après 2 % en 2010) et des diverses mesures qui ont apporté un supplément de cotisations (annualisation du calcul des allègements généraux de charges...) ou

d'impôts et taxes affectés (recettes liées à la réforme des retraites de 2010, prélèvements sur les revenus du capital...).

Tableau 12 : Soldes par branche du régime général (Md€)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Maladie	-5,9	-4,6	-4,4	-10,6	-11,6	-8,6
Accidents du travail	-0,1	-0,5	0,2	-0,7	-0,7	-0,2
Famille	-0,9	0,2	-0,3	-1,8	-2,7	-2,6
Retraite	-1,9	-4,6	-5,6	-7,2	-8,9	-6,0
Total régime général	-8,7	-9,5	-10,2	-20,3	-23,9	-17,4
FSV	-1,3	0,2	0,8	-3,2	-4,1	-3,4
Régime général + FSV	-10,0	-9,3	-9,4	-23,5	-28,0	-20,8

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Le déficit de l'**assurance maladie** (-8,6 Md€) a diminué de 3 Md€ en 2011 grâce à des apports de recettes et à la modération des dépenses. Il représente encore la moitié du déficit d'ensemble du régime général.

La **branche retraite** a vu son déficit se réduire de 2,9 Md€ grâce aux recettes nouvelles décidées dans le cadre de la réforme des retraites qui lui ont été transférées par l'intermédiaire du FSV à hauteur de 3 Md€.

Le déficit de la **branche famille**, qui s'était creusé pendant la récession comme celui des autres branches, est resté pratiquement stable en 2011 à un niveau élevé (-2,6 Md€) malgré une forte reprise des recettes : ses dépenses ont été alourdies en 2011 par la dernière étape de prise en charge des majorations de pensions pour enfants (passage de 85 à 100 %) sous la forme d'un transfert au FSV.

Les autres régimes de base

Hors régime général, le principal régime déficitaire est celui des *exploitants agricoles* dont la branche retraite ne bénéficie d'aucun mécanisme de rééquilibrage. Il a été déficitaire de -0,6 Md€ en 2011.

La *Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales* (CNRACL) connaît depuis 2010 un déficit croissant (-0,6 Md€ en 2011) lié à la forte augmentation du nombre de ses bénéficiaires.

b) Les régimes de retraite complémentaire

Les régimes de retraite complémentaire ARRCO et AGIRC ont enregistré un déficit global de 3,3 Md€ en 2011, après 2,5 Md€ en 2010. Leur déficit technique se dégrade du fait du nombre élevé de départs en retraite et le résultat financier excédentaire provenant du placement de

leurs réserves ne permet plus de le compenser, d'autant qu'il est lui-même en forte baisse en 2011.

c) La situation des hôpitaux

Les comptes des établissements publics de santé (budgets principaux) ont été déficitaires de - 0,5 Md€ en 2011, un résultat quasiment identique à celui de 2010. Le montant global de leurs charges (64,0 Md€) a augmenté de 2,0 %, dont 1,1 % pour les charges de personnel. Les produits ont également progressé de 2 %, se décomposant en + 1,5 % pour les versements de l'assurance maladie (sur les trois quarts du total) et + 4,0 % pour les autres produits.

En comptabilité nationale, le besoin de financement des hôpitaux, qui est une notion différente calculée sur un champ plus large³⁹, atteint 1,3 Md€. Son augmentation de 0,4 Md€ par rapport à 2010 s'explique notamment par un niveau élevé d'investissement.

Tableau 13 : Solde de financement et dette des hôpitaux (Md€)

	2007	2008	2009	2010	2011
Solde de financement	-1,6	-1,7	-0,6	-0,9	-1,3
Dette	18,4	21,6	24,9	28,1	30,7

Source : comptes nationaux 2011

d) L'assurance chômage

Le déficit du régime d'assurance chômage s'est légèrement réduit en 2011 s'établissant à - 1,6 Md€ après -3,0 Md€ en 2010, ses recettes ayant bénéficié d'une progression soutenue de la masse salariale (+ 3,6 %). Le nombre des demandeurs d'emplois (DEFM de catégorie A) s'est remis à croître au 2^{ème} semestre 2011 et, sur l'ensemble de l'année, a augmenté de 147 000. Le nombre de chômeurs indemnisés a cru de 87 000.

Tableau 14 : La situation financière de l'assurance chômage (Md€)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Résultat annuel	0,3	3,5	4,6	-1,2	-3,0	-1,6
Solde cumulé	-13,1	-9,6	-5,0	-6,2	-9,1	-11,6

³⁹ Il prend en compte les investissements de l'année (et non les dotations aux provisions et amortissements). Son champ inclut les budgets annexes des hôpitaux publics et les hôpitaux privés participant au service public hospitalier.

Source : Unédic - Situation financière de l'assurance chômage au 16/5/2012

Des éléments exceptionnels ont contribué, pour 0,9 Md€, à dégrader la variation de trésorerie du régime qui a été de - 2,5 Md€, ainsi que son solde cumulé. Les déficits de 2010 et 2011 se sont traduits par un doublement de l'endettement net bancaire de l'UNEDIC en deux ans : il s'élève à 11,0 Md€ fin 2011 contre 8,5 Md€ fin 2010 et 5,6 Md€ en 2009.

2 - Une dette des organismes sociaux supérieure à 200 Md€

La « dette des organismes sociaux », somme de la dette brute portée par la CADES et de celle restée directement à la charge des administrations de sécurité sociale (ASSO qui incluent l'UNEDIC) au sens des comptes nationaux, a atteint 209,5 Md€ fin 2011, soit 10,5 % du PIB. Son augmentation a été ininterrompue depuis 2003, même en période de croissance économique relativement forte.

En application des textes financiers de fin 2010 (loi de réforme des retraites, loi organique sur la gestion de la dette sociale, LFSS pour 2011), la CADES a repris en 2011 le montant sans précédent de 65,3 Md€ de dette du régime général⁴⁰, diminuant corrélativement celle de l'ACOSS.

Tableau 15 : Evolution de la dette des organismes sociaux

En Md€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
CADES	72,1	73,7	75,4	74,8	84,4	96,7	100,8	156,5
Autres ASSO	25,6	36,7	45,0	53,5	45,5	60,1	92,0	53,0
Dont : ACOSS			(7,2)	(11,5)	(7,5)	(24,9)	(49,0)	(5,6)
Total	97,7	110,4	120,4	128,3	129,9	156,8	192,8	209,5
En % du PIB	5,9%	6,4%	6,7%	6,8 %	6,7 %	8,3 %	10 %	10,5%

Source : INSEE, Cour des comptes. La dette des ASSO est ici une dette brute non consolidée des billets de trésorerie de l'ACOSS souscrits par d'autres administrations (17,75 Md€ fin 2010 et 4,1 Md€ fin 2011) et n'est pas comparable à celle qui est donnée plus haut dans la répartition de la dette des APU par sous secteur.

⁴⁰ La dette de la CADES a augmenté de 55,7 Md€ compte tenu de l'amortissement de dettes antérieures pour un montant de 11,7 Md€ en 2011.

IV - Les risques liés aux entreprises publiques

Les entreprises publiques qui ont une activité surtout marchande⁴¹ sont classées hors du champ des APU. Une dégradation de leur situation financière peut néanmoins avoir un impact sur les comptes de l'Etat actionnaire. En effet, même s'il ne supporte pas l'intégralité des risques correspondants, il peut être amené à recapitaliser ces entreprises, à les subventionner ou à recevoir moins de dividendes.

La Cour a examiné leur situation financière sur la base des « comptes combinés » des entreprises de taille significative relevant de la compétence de l'agence des participations de l'Etat (APE), dont ne font partie ni la Banque de France ni la Caisse des dépôts et consignations⁴². Les principales caractéristiques de ces comptes combinés sont présentées dans le rapport de la Cour sur les finances publiques de juin 2011.

Le rapport de l'Etat actionnaire, annexé au PLF, présente des ratios financiers parmi lesquels ont été retenus la marge opérationnelle (résultat opérationnel rapporté au chiffre d'affaires), la rentabilité financière des capitaux propres (résultat net rapporté aux capitaux propres, part du groupe) et la dette nette rapportée au revenu avant intérêts, impôts, et dotations aux provisions et amortissements (EBITDA en acronyme anglais).

La Cour avait souligné, dans son rapport sur les finances publiques de juin 2011, la dégradation de la situation financière de ces entreprises de 2007 à 2010. Ces ratios financiers ont en effet évolué défavorablement (cf. tableau ci-dessous), alors que, dans les grandes entreprises privées⁴³, ils sont quasiment revenus en 2010 au niveau de 2007, selon l'observatoire des entreprises de la Banque de France (le redressement est moins net dans les autres entreprises privées)⁴⁴.

Les comptes combinés pour 2011 ne seront établis qu'au cours de l'été 2012, mais l'APE a fourni à la Cour une estimation provisoire de

⁴¹ Selon les règles de la comptabilité nationale, il s'agit des entreprises dont les coûts de production sont couverts pour plus de la moitié par des recettes commerciales.

⁴² Les entités combinées au titre de l'exercice 2010 étaient au nombre de 57, dont une dizaine étaient mises en équivalence. Leur chiffre d'affaires s'élevait à 134 Md€, leur résultat net part de groupe à 8 Md€ et le total de leur bilan à 660 Md€, dont 124 Md€ de dettes financières non courantes (hors dettes des établissements bancaires).

⁴³ Entreprises occupant plus de 5 000 personnes ou ayant un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 Md€ ou un bilan supérieur à 2 Md€.

⁴⁴ Sous réserve des précautions à prendre pour comparer les entreprises privées et publiques, car ces ratios n'y sont pas toujours calculés de la même façon et les entreprises publiques présentent des spécificités.

leurs résultats. Il en ressort une nouvelle baisse du taux de leur marge opérationnelle et de la rentabilité de leurs capitaux propres. Cette baisse de leurs résultats pourrait se traduire par une diminution de leurs investissements ou des dividendes versés à l'Etat (cf. chapitre II).

Tableau 16 : les comptes combinés des entreprises publiques

	Marge opérationnelle (%)	Rentabilité des capitaux propres (%)	Dette nette / EBITDA
2007	12,9	20,6	2,8
2010	8,3	7,7	4,0
2011	8,1	5,5	3,2

Source : APE (données provisoires pour 2011).

Malgré des résultats en baisse, leur endettement, rapporté à l'EBITDA, a diminué. Il représente 80 % des capitaux propres (part du groupe), ce qui est inférieur au ratio observé dans les grandes entreprises privées (84 %). Le risque de recapitalisations importantes semble donc limité pour l'Etat⁴⁵. Selon des estimations provisoires publiées par le FMI, la dette des entreprises publiques est moins élevée, en pourcentage du PIB, en France que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE.

⁴⁵ Selon ce ratio moyen qui peut masquer des situations individuelles très différentes.

CONCLUSION

En 2011, le déficit public a été fortement réduit (de 1,9 point de PIB) pour revenir à 5,2 % du PIB et la trajectoire de redressement des finances publiques prévue par la loi de programmation a été respectée, de même que les normes budgétaires applicables aux dépenses et aux recettes publiques.

Toutefois, cette baisse tient, pour 0,8 point de PIB, à la fin des mesures temporaires, comme le plan de relance, qui avaient aggravé le déficit en 2010 et qui n'ont pas été reconduites en 2011.

La réduction du déficit public de 2010 à 2011 a été d'une même ampleur dans les autres pays européens. Ainsi le déficit 2011 de la France reste-t-il plus élevé que la moyenne des déficits de la zone euro (3,8 % du PIB, hors France) et de l'Union européenne (4,4 %), et très supérieur à celui de l'Allemagne (1,0 %).

Plus fondamentalement encore, le déficit structurel de la France s'est élevé à environ 4,0 % du PIB en 2011, contre 3,2 % en moyenne dans la zone euro, hors France, et 0,8 % en Allemagne. Sa diminution de presque un point a surtout reposé sur des hausses de recettes alors que dans les autres pays européens l'effort de redressement a, en moyenne, porté davantage qu'en France sur la maîtrise ou la réduction des dépenses.

A 5,2 % du PIB, le niveau du déficit de la France est deux fois plus élevé que celui qui aurait permis de stabiliser la dette en pourcentage du PIB. Celle-ci a ainsi augmenté de 3,7 points entre fin 2010 et fin 2011 pour atteindre 86 % du PIB et les charges d'intérêt ont augmenté de presque 12 % (à 52,6 Md€). À la fin de 2011, le ratio d'endettement de la France était supérieur de presque 5 points à celui de l'Allemagne.

Le déficit est concentré sur l'Etat. Les administrations locales sont à l'équilibre et le régime général de la sécurité sociale continue à accuser un déficit structurel de 0,6 point de PIB.

Le déficit de l'Etat a été fortement réduit en 2011, grâce à des hausses d'impôts mais aussi parce que les normes de croissance des dépenses, en volume et en valeur, ont été respectées, de même que la règle de gel des dépenses fiscales (selon des estimations provisoires).

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, si

bien que l'autofinancement s'est amélioré. Les dépenses d'équipement ont ainsi pu croître sans augmentation sensible de l'endettement.

Leur équilibre financier s'est amélioré dans un contexte marqué par la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale. Toutefois, cette dernière a accentué les évolutions divergentes entre les différents niveaux de collectivités. La contrainte financière a pesé plus fortement sur les départements et les régions que sur le secteur communal.

Le besoin de financement des administrations sociales a diminué d'environ 10 Md€ grâce à des mesures de hausse des impôts et cotisations qui leur sont affectées, mais aussi grâce au respect des règles d'évolution des dépenses fixées dans la loi de programmation. L'ONDAM a notamment été respecté. Le déficit des administrations sociales hors CADES et FRR (23,4 Md€), notamment celui du régime général, reste néanmoins très important et la dette sociale a continué à augmenter pour dépasser 200 Md€.

Les résultats des entreprises publiques ont continué à se dégrader en 2011 et, même si leur endettement reste contenu, leur capacité à investir et à verser des dividendes à l'Etat pourrait être amoindrie.

Chapitre II

La situation et les perspectives en 2012

Le programme de stabilité présenté en avril 2012 par la France à la Commission européenne retient un objectif de déficit public de 4,4 % en 2012, après 5,2 % en 2011.

La Cour a cherché à apprécier si, au regard des informations disponibles à ce stade de l'année, cet objectif pourrait être respecté. Elle a retenu les seules mesures décidées et traduites en actes au 6 mai 2012. Elle n'a pris en compte ni les décisions prises par les pouvoirs publics au lendemain de l'élection présidentielle, notamment l'annonce d'un objectif de déficit ramené à 4,5 % du PIB en 2012, ni les conséquences d'interventions financières nouvelles qui ont pu être décidées après le 31 mai 2012 en faveur d'Etats ou d'établissements financiers en difficulté de la zone euro.

Elle a utilisé les informations disponibles début juin sur les recettes et dépenses publiques des premiers mois de l'année. Toutefois, comme indiqué dans le chapitre IV, ces données infra-annuelles sont loin de couvrir l'ensemble du champ des administrations publiques. Surtout, leur rythme d'évolution infra-annuel variant beaucoup d'un exercice à l'autre, il est difficile d'interpréter ces données et d'en tirer des conclusions sur l'ensemble de l'année (*cf.* annexe IX). L'examen des dépenses et recettes des premiers mois de 2012 a donc été complété par d'autres méthodes pour apprécier les risques sur l'ensemble de l'année.

L'évolution des recettes fiscales et sociales dépend des décisions législatives, de la conjoncture économique et de facteurs spécifiques à chaque prélèvement, notamment leurs modalités de recouvrement.

La pertinence des prévisions de recettes du programme de stabilité a été estimée à partir des prévisions relatives aux principaux impôts et contributions sociales et en s'assurant que la croissance du total des prélèvements obligatoires était cohérente avec l'activité économique.

S'agissant des dépenses, l'évolution de certaines d'entre elles est déterminée par des facteurs assez bien identifiés comme le nombre et les revenus des bénéficiaires de prestations sociales, les règles de revalorisation, les taux d'intérêt... Les dépenses de ce type peuvent être rapprochées de leurs déterminants pour apprécier la solidité de la prévision. Beaucoup de dépenses ont cependant une forte composante discrétionnaire et seuls leurs gestionnaires et la direction du budget, pour celles de l'Etat, disposent des informations nécessaires pour apprécier leur évolution et les risques de dépassement des montants prévus ou des crédits votés.

La Cour a donc examiné les prévisions d'exécution des dépenses de la direction du budget (pour celles de l'Etat), de la direction de la sécurité sociale (pour celles des administrations sociales) et de la direction générale du trésor (pour celles de l'ensemble des administrations publiques). Elle a aussi entendu les secrétaires généraux de ministères et les gestionnaires de programmes à forts enjeux. Avec les chambres régionales des comptes, elle a procédé à une enquête dans les grandes collectivités territoriales et examiné les prévisions disponibles relatives aux administrations publiques locales.

A l'issue de ces travaux, menés dans des délais très courts, la Cour ne présente pas une prévision de finances publiques pour 2012 se substituant à celle du programme de stabilité d'avril dernier. L'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale est en effet susceptible, comme chaque année, d'être modifiée d'ici la fin de 2012 par de multiples événements et aléas affectant, dans un sens ou l'autre, le résultat final. En outre, les entités non couvertes par ces deux lois, qui comprennent notamment les collectivités territoriales, réalisent environ le quart des dépenses publiques. Enfin, la Cour ne dispose pas de moyens propres pour réaliser une prévision macroéconomique.

Les développements qui suivent ont donc pour seul objectif d'analyser, au vu des informations disponibles, les principaux facteurs de fragilité et les risques pesant début juin sur la réalisation de la trajectoire pour 2012 inscrite dans le programme de stabilité et associés aux prévisions d'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année.

Après un examen des prévisions macroéconomiques, les risques pesant sur l'évolution des recettes et des dépenses sont analysés pour en tirer ensuite les conséquences sur les soldes et la dette.

I - Les prévisions macroéconomiques

L'évolution des recettes publiques, et de certaines dépenses, dépend avant tout de la conjoncture macroéconomique. Le programme de stabilité pour 2012 repose sur les principales hypothèses suivantes : croissance de 0,7 % pour le PIB en volume, de 2,5 % pour la masse salariale du secteur privé, de 1,6 % pour le prix du PIB et de 1,9 % pour les prix à la consommation.

1 - La croissance du PIB

Les informations disponibles en avril lorsque le programme de stabilité a été déposé ne conduisaient pas à remettre en cause l'hypothèse d'une croissance de 0,7 % en 2012. Celle-ci était notamment cohérente avec la prévision de croissance au premier semestre 2012 que l'INSEE avait présentée dans sa note de conjoncture de mars dernier.

Dans leurs dernières publications, le FMI et la Commission européenne ont prévu un taux de croissance de 0,5 % en France en 2012, et l'OCDE de 0,6 %⁴⁶.

Ces prévisions de l'INSEE, de la Commission européenne et des organisations internationales économiques faisaient toutefois apparaître un risque de révision à la baisse de la croissance retenue dans le programme de stabilité, ce que confirment les dernières enquêtes de conjoncture. En particulier, l'indicateur synthétique de climat des affaires, qui illustre bien la situation et les perspectives des entreprises, notamment dans l'industrie, se dégrade depuis plusieurs mois et se situe en juin 2012 à un niveau nettement inférieur à sa moyenne de longue période.

En outre, les nouvelles tensions financières apparues au sein de la zone euro à la fin du mois de mai pourraient entraîner des comportements attentistes préjudiciables à l'activité économique.

La prévision de 0,7 % pour 2012 est donc désormais caduque et, dans sa note de conjoncture du 26 juin dernier, l'INSEE prévoit une

⁴⁶ Perspectives économiques d'avril 2012 pour le FMI et de mai 2012 pour la Commission et l'OCDE.

croissance de 0,4 %. Le déficit public serait accru d'environ 0,15 point de PIB si la croissance devait être de 0,4 %, au lieu de 0,7 %⁴⁷.

2 - La masse salariale du secteur privé

L'hypothèse de croissance de 2,5 % de la masse salariale du secteur privé retenue dans le programme de stabilité est cohérente avec la prévision de croissance du PIB en valeur (2,3 %). En effet, le ralentissement de l'activité se reflète en général avec un certain retard dans les évolutions de l'emploi et des salaires.

En l'état actuel des informations disponibles sur la croissance de l'emploi et des salaires ainsi que sur les encaissements de cotisations sociales, il apparaît toutefois que la croissance de la masse salariale du secteur privé, dans le champ des entreprises relevant de l'ACOSS, pourrait être un peu plus faible, de l'ordre de 2,25 %.

3 - La hausse des prix

En 2011, la hausse des prix à la consommation a été supérieure à la prévision du Gouvernement, ce qui a contribué à la réduction du déficit. En effet, une inflation plus forte que prévu tend à accroître les recettes fiscales sans augmenter immédiatement d'autant les dépenses publiques, les prestations indexées bénéficiant seulement d'un rattrapage l'année suivante. Les pensions de retraite ont ainsi été revalorisées de 2,1 % en avril 2012, soit 0,1 % de plus que prévu à l'automne 2011 pour rattraper l'inflation finalement constatée en 2011. Cette revalorisation des retraites a été intégrée dans le programme de stabilité.

Pour 2012, la Commission européenne et les organisations économiques internationales prévoient une inflation un peu plus forte que dans le programme de stabilité, mais les évolutions les plus récentes des prix, notamment ceux des produits importés, vont dans le sens opposé. L'INSEE, dans sa dernière note de conjoncture, retient le même taux que le programme de stabilité (1,9 %).

La prévision de croissance du prix du PIB du programme de stabilité (1,6 %), quant à elle, ne devrait pas être significativement modifiée (l'INSEE retient 1,5 %). La prévision de croissance du PIB en

⁴⁷ En supposant que l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est de 1, ce qui se vérifie à moyen terme, une baisse du PIB de 1 % entraîne une diminution de 1 % de ces prélèvements, ce qui représente 0,44 % du PIB. Si on tient aussi compte des effets sur certaines dépenses (indemnités de chômage notamment) l'impact est de 0,5 point de PIB.

valeur (2,3 %) ne devrait donc être affectée que par la révision de son augmentation en volume.

II - Les recettes publiques

Trois risques pèsent sur la prévision de recettes publiques du programme de stabilité : la croissance du PIB sera inférieure à 0,7 % ; même en retenant l'hypothèse de 0,7 % sur laquelle s'est appuyé le programme de stabilité, les recettes pourraient être inférieures à la prévision, leur élasticité à la croissance du PIB ayant été surestimée ; des contentieux fiscaux pourraient conduire à de très importants remboursements d'impôts.

Les prévisions d'évolution des principales recettes des administrations publiques sont d'abord analysées en retenant l'hypothèse de croissance du PIB de 0,7 % en 2012, sur la base de laquelle le programme de stabilité a été établi, et en tenant compte des contentieux fiscaux. L'examen porte ensuite sur l'ensemble des prélèvements obligatoires et l'impact sur leur progression d'un taux de croissance du PIB de 0,4 %, tel que prévu par l'INSEE, est enfin estimé.

A - Les principales recettes

1 - Les recettes de l'Etat

Seront analysées successivement les recettes fiscales, ainsi que les suites des contentieux importants qui les concernent puis, enfin, les recettes non fiscales.

a) Les recettes fiscales

Les recettes fiscales nettes se sont élevées à 255,0 Md€ en 2011 en exécution et la prévision pour 2012, associée à la loi de finances rectificative du 14 mars dernier, est de 273,3 Md€⁴⁸.

Cette augmentation de 18,3 Md€ résulte de mesures nouvelles et de modifications de périmètre pour un montant total de 11,5 Md€ (y compris celles votées dans les lois de finances rectificatives pour 2011 et 2012).

⁴⁸ Les recettes fiscales prévues dans le programme de stabilité correspondent en général aux montants inscrits dans la loi de finances rectificative de mars 2012.

La progression des recettes fiscales nettes à législation constante serait donc de 6,8 Md€, soit de 2,7 %. Avec la prévision de croissance du PIB en valeur retenue dans le programme de stabilité (2,3 %), ce montant correspond à une élasticité des recettes au PIB de 1,2.

L'impôt sur les sociétés

Les recettes nettes d'impôt sur les sociétés prévues pour 2012 s'élèvent à 43,1 Md€, après 39,1 Md€ en 2011. Le rendement net des mesures nouvelles étant de 1,0 Md€, la croissance du produit de cet impôt à législation constante serait de 7,3 %. Ce pourcentage semble très élevé dans une période de faible croissance de l'activité économique : le produit de l'IS n'a ainsi augmenté, à législation constante, que de 1,4 % en 2011 alors que le contexte économique était plus favorable.

Le produit de l'impôt sur les sociétés en 2012 dépend du bénéfice fiscal des sociétés en 2011, pour le solde et les premiers acomptes versés en 2012, et aussi de leur prévision de bénéfice pour 2012, le dernier acompte versé en décembre pouvant être ajusté pour tenir compte de cette prévision.

Les informations disponibles sur le bénéfice fiscal des sociétés en 2011 montrent qu'il a probablement été inférieur au montant retenu pour établir la prévision d'impôt sur les sociétés pour 2012. Il ne sera toutefois connu avec précision que début juillet, après l'exploitation des versements du deuxième acompte qui interviennent jusqu'au 15 juin⁴⁹.

Si le produit de l'impôt sur les sociétés dépend des bénéfices de l'année en cours et des bénéfices de l'année précédente, il dépend aussi des pertes éventuelles des années antérieures en raison du dispositif de report en avant de ces pertes. L'encours de ces droit à report est, dans l'annexe aux comptes de l'Etat, estimé à 327 Md€ fin 2011, contre 256 Md€ fin 2008, et pourraient se traduire par une baisse du produit de l'impôt sur les sociétés de presque 50 Md€ sur les années 2012 et suivantes⁵⁰. Il est cependant d'autant plus difficile d'apprécier à quel horizon ces report de déficits seront utilisés que les mécanismes en ont été modifiés par la deuxième loi de finances rectificative pour 2011.

Ces incertitudes affectent également le rendement d'une autre mesure nouvelle, la contribution exceptionnelle de 5 % assise sur l'impôt

⁴⁹ La plupart des sociétés déposent leurs déclarations de résultats plus tôt, mais leur exploitation est plus longue. En pratique, le deuxième acompte donne une information plus rapidement disponible et plus fiable.

⁵⁰ La perte de recettes est plus faible que cet encours car une partie des reports n'est jamais utilisée, les sociétés concernées ayant disparu.

sur les sociétés de certaines entreprises. Il était estimé à 1,4 Md€ dans la quatrième loi de finances rectificative mais pourrait être révisé à la baisse pour environ 0,5 Md€.

Les recettes nettes d'impôt sur les sociétés dépendent enfin du coût des principales dépenses fiscales et des mesures nouvelles dont la prévision est également entachée d'incertitudes importantes. Par exemple, le coût du crédit d'impôt recherche prévu pour 2012 (2,3 Md€) paraît faible au regard de l'importance des créances reconnues à fin 2011 (5,1 Md€) bien que la date à laquelle les entreprises les feront valoir soit incertaine. Ces créances ont augmenté chaque année depuis 2008, malgré les remboursements anticipés décidés dans le cadre du plan de relance.

La Cour estime, en définitive, qu'une révision à la baisse de 1,5 à 3,5 Md€ du produit de l'IS ne peut être exclue. La nouvelle prévision disponible début juillet, après la publication du présent rapport, permettra de mieux mesurer ce risque. Il subsistera une incertitude jusqu'au dernier acompte, versé en décembre. Son montant s'est situé dans une fourchette de 1,0 Md€ (en 2008) à 3,5 Md€ (en 2011) au cours des cinq dernières années.

Les autres impôts

- La prévision de recette nette de TVA est de 137,1 Md€, après 131,9 Md€ en 2011. Les mesures nouvelles (création d'un deuxième taux réduit à 7 % et d'une TVA « anti délocalisation »...) et de périmètre (transferts d'une fraction des recettes de TVA aux organismes sociaux...) expliquent cette hausse à hauteur de 1,8 Md€ et la croissance de ces recettes à législation constante serait ainsi de 2,6 %. Ce taux est un peu supérieur à la progression des « emplois taxables » à la TVA (2,2 %) ⁵¹, ce qui pourrait justifier une révision à la baisse de 0,4 à 0,6 Md€.

Un autre aléa baissier tient à l'entrée en vigueur d'un nouveau régime de consolidation des déclarations de TVA au niveau des groupes. Il a été prévu par la loi de finances rectificative de décembre 2010 et est entré en application à partir du 1^{er} janvier 2012. Les groupes concernés pourraient, en effet, optimiser la gestion de leur trésorerie au détriment de l'Etat en 2012. Selon la direction générale des finances publiques et au vu du faible nombre de groupes qui ont opté pour ce régime au premier semestre 2012, le risque serait inférieur à 0,1 Md€.

- La prévision de recette nette d'impôt sur le revenu est de 60,0 Md€ pour 2012, contre 51,5 Md€ en 2011. Les mesures nouvelles (désindexation du barème...) expliquent cette augmentation pour 5,6 Md€

⁵¹ Cet agrégat est représentatif des diverses assiettes de la TVA (consommation des ménages, sauf quelques produits exonérés, investissement logement etc.).

d'où une croissance des recouvrements nets à législation constante de 5,8 %. Ce taux est compatible avec l'évolution des revenus catégoriels (salaires, pensions, revenus fonciers et de valeurs mobilières, bénéfiques industriels et commerciaux...), l'élasticité de cet impôt étant en effet nettement supérieure à 1,0 du fait de son caractère progressif⁵².

Il existe toutefois un aléa sur le rendement, estimé à 1,2 Md€, de la mesure nouvelle inscrite dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 et ayant pour effet de réduire les abattements par année de détention appliqués aux plus-values sur les biens immobiliers. Les évolutions du marché immobilier sont susceptibles de conduire à une baisse, de 0,1 à 0,3 Md€, de son montant.

- Les prévisions relatives à la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (14,1 Md€ en 2012 contre 14,3 Md€ en 2011) et aux autres recettes fiscales nettes (19,1 Md€ en 2012 contre 18,3 Md€ en 2011) n'appellent pas d'observations particulières.

Les remboursements d'impôts locaux

Les entreprises peuvent bénéficier d'un écrêtement de la hausse de leur charge fiscale imputable au remplacement de la taxe professionnelle par d'autres impôts. Il prend la forme de dégrèvements, pris en charge par l'Etat, sur la contribution économique territoriale. En 2011 ces dégrèvements ont été inférieurs de 560 M€ au montant prévu, sans que le ministère du budget soit en mesure de déterminer s'ils ont été payés par l'Etat, mais imputés par erreur sur d'autres postes en 2011, ou s'ils devront être payés en 2012. Dans ce dernier cas, les recettes fiscales de l'Etat, nettes des remboursements d'impôts locaux, seraient diminuées d'autant.

Les recouvrements de recettes fiscales à fin avril

Les recouvrements des quatre premiers mois de 2012 sont supérieurs de 2,5 % à ceux de la même période 2011, mais il est difficile d'en tirer des conclusions sur les risques pesant sur les recettes fiscales pour l'ensemble de l'année. Le profil infra annuel de l'activité n'est en effet pas le même qu'en 2011 et des évolutions de procédures modifient leur calendrier d'enregistrement.

L'analyse, impôt par impôt, de ces recouvrements confirme cependant le risque de moins-values, surtout pour l'impôt sur les sociétés et plus secondairement sur la TVA. Leur rendement est moins élevé

⁵² Si les revenus augmentent plus que l'inflation, ce qui est généralement le cas, les contribuables voient leur taux d'imposition augmenter du fait de cette progressivité.

qu'escompté, ce qui peut résulter d'un ralentissement de l'activité économique ou d'une moindre élasticité de ces impôts à la croissance.

Tableau 17 : les risques sur les recettes fiscales de l'Etat (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
Remboursement impôts locaux	0	0,6
Total	2,0	5,0

Source : Cour des comptes ; hors contentieux fiscaux et sur la base de la prévision de croissance associée au programme de stabilité (0,7 %).

A supposer même que la croissance du PIB soit de 0,7 % en 2012, il existe un aléa à la baisse de 2 à 5 Md€ sur les recettes fiscales nettes de l'Etat, qui porte surtout sur l'impôt sur les sociétés. L'élasticité des recettes fiscales nettes de l'Etat au PIB qui est retenue dans le programme de stabilité est manifestement trop élevée.

b) Les contentieux fiscaux

Deux contentieux communautaires présentent de forts enjeux budgétaires : 4,2 Md€ pour le premier, relatif au précompte mobilier, et 5,0 Md€ pour le deuxième, relatif à la retenue à la source sur les dividendes versés à des OPCVM étrangers.

Le contentieux « précompte mobilier »

Jusqu'à 2004, les sociétés bénéficiaient d'un avoir fiscal quand elles percevaient des dividendes déjà soumis à l'impôt sur les sociétés et payaient un précompte quand elles reversaient des dividendes qui n'avaient pas été soumis à l'IS, notamment ceux qui relevaient du régime « mère-fille ». Cependant, les dividendes reçus de sociétés exerçant dans des pays membres de l'Union européenne ne donnaient pas droit à avoir fiscal alors que la redistribution de dividendes reçus de filiales européennes donnait lieu à « précompte ».

Ces deux mécanismes ont été supprimés en 2005. De nombreux recours contentieux visant l'obtention d'un avoir fiscal ou le remboursement du précompte ont été introduits pour la période antérieure. Considérant que ce régime introduisait une discrimination entre les sociétés, selon leur lieu de résidence, et faisait obstacle à la libre

circulation des capitaux, la Cour de justice de l'Union européenne a donné tort à la France en septembre 2011, en réponse à une saisine du Conseil d'Etat. Celui-ci pourrait juger les affaires « pilotes » à l'automne 2012.

Compte tenu des délais des procédures aucun décaissement n'est finalement envisagé par le ministère des finances en 2012, bien qu'une dépense de 0,9 Md€ ait été prévue par la loi de finances initiale.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) estime l'enjeu, encore incertain, de ces contentieux à 4,2 Md€ au maximum, intérêts moratoires compris. Au plan budgétaire 1,1 Md€ ont déjà été payés au titre des premiers jugements et le solde, 3,1 Md€ au plus, sera probablement versé en 2013.

En comptabilité nationale, et sous réserve des décisions de l'INSEE et d'Eurostat, ces droits à remboursements seront constatés lorsque les tribunaux trancheront définitivement sur les montants. En conséquence, aucun remboursement n'a été jusqu'à présent constaté bien que des paiements aient été effectués, l'Etat ayant fait appel. Les dossiers « pilotes », s'ils sont jugés par le Conseil d'Etat à l'automne, pourraient donner lieu à une dépense de 0,2 Md€ dès 2012.

Comme le programme de stabilité a pris pour hypothèse l'enregistrement de 2,0 Md€ dès 2012 et que seulement 0,2 Md€ seront enregistrés, le déficit public pourrait être réduit de 1,8 Md€ en 2012 par rapport aux prévisions au titre de ce contentieux. Le solde (4,0 Md€) sera probablement comptabilisé en 2013.

Le contentieux « OPCVM »

Alors que les OPCVM français ne payent pas d'impôt sur les dividendes reçus et redistribués (principe de transparence fiscale), les dividendes payés par des sociétés résidentes à des OPCVM étrangers sont assujettis, sous réserve des conventions internationales, à une retenue à la source de 25 % qui rapporte 0,8 Md€ par an.

La Cour de justice de l'Union européenne a fait droit, le 10 mai 2012, à la demande de restitution de ce prélèvement par des OPCVM européens⁵³. Son arrêt dit que ce régime est contraire au traité et rejette la demande de la France de limitation dans le temps des effets du jugement.

L'enjeu des réclamations s'élève à 4,2 Md€ pour les réclamations déjà déposées et pourrait atteindre 5 Md€ selon la direction générale des

⁵³ Sur une question préjudicielle posée par le tribunal administratif de Montreuil.

finances publiques, la Cour de justice ayant permis de les déposer jusqu'au 31 décembre 2014.

Les procédures en cours devant le tribunal administratif compétent ont repris et pourraient aboutir d'ici la fin de l'année 2012. Les remboursements pourraient alors atteindre 1,5 Md€ dès 2012.

Les autres dossiers (3,5 Md€) seront sans doute traités en 2013 et les décaissements étalés sur 2013 (probablement 1,75 Md€) et 2014 (1,75 Md€)

En comptabilité nationale, sous les mêmes réserves que pour le précompte, le déficit pourrait être accru de 1,5 Md€ en 2012, puis de 1,75 Md€ en 2013 et 1,75 Md€ en 2014. Aucun remboursement au titre de ce contentieux n'a été intégré dans le programme de stabilité notifié en avril alors même que la probabilité d'une condamnation était élevée.

En régime permanent, l'Etat perdra les 800 M€ que lui rapporte chaque année cette retenue à la source. Pour ce qui concerne 2012, ces 800 M€ seront recouverts puis devront être remboursés dans le cadre du contentieux global. Ils sont inclus dans les 5 Md€ précités.

Il serait à cet égard souhaitable de mettre rapidement la législation nationale en conformité avec le droit communautaire pour ne pas avoir à prélever des retenues qui devront ensuite être remboursées. Il est enfin noté qu'une modification plus précoce de cette législation aurait permis d'éviter l'accumulation de sommes à rembourser constitutives d'impôts prélevés à tort et d'intérêts moratoires.

Les contentieux dans la programmation budgétaire

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. Ces contentieux étaient donc connus et le risque qui leur était associé correctement évalué.

S'agissant du contentieux sur le précompte mobilier, sa traduction dans le budget de l'Etat s'est limitée à 0,9 Md€ en 2011, reportés en 2012 par la LFR du 14 mars 2012. Celle-ci, en revanche, n'a pas pris en compte le risque, pourtant connu, d'un décaissement de 1,5 Md€ au titre du contentieux OPCVM, alors qu'il était considéré comme élevé par la direction générale des finances publiques et avait été exposé dans une note au ministre début février. En outre, alors que le précompte et l'avoir fiscal ont été supprimés dès qu'un risque de condamnation est apparu, la retenue à la source sur les dividendes versés à des OPCVM étrangers a continué à être prélevée sans que la législation ne soit modifiée.

Les informations sur le contentieux OPCVM disponibles au sein du ministère du budget n'ont pas davantage été transmises aux services du ministère de l'économie chargés de préparer le programme de stabilité.

Dans le programme de stabilité, en comptabilité nationale, le contentieux sur le précompte a été intégré à hauteur de 2,0 Md€ en 2012 incluant le 1,1 Md€ payé avant 2012). En revanche, le contentieux OPCVM n'a pas été pris en compte.

Pour des raisons tenant à la fois à la sous utilisation, régulièrement dénoncée par la Cour, de la comptabilité générale et au cloisonnement des administrations, le provisionnement passé en comptabilité générale à hauteur de 6,3 Md€ au 31 décembre 2011, n'a eu qu'une incidence limitée dans le budget de l'Etat et dans le programme de stabilité déposé en avril 2012 auprès de la Commission européenne.

Synthèse sur le coût des contentieux

En comptabilité budgétaire, les recettes nettes de l'Etat pourraient être réduites, en 2012, de 1,5 Md€ au titre du contentieux OPCVM, mais une dépense de 0,9 Md€ prévue au titre du contentieux précompte ne sera pas payée, ce qui entraînerait une perte de 0,6 Md€ sur les recettes fiscales nettes. Le montant des remboursements, et la perte de recettes nettes, pourrait être de 4,85 Md€ en 2013 et de 1,75 Md€ en 2014⁵⁴.

En comptabilité nationale, le déficit public pourrait être amélioré de 0,3 Md€ en 2012 (gain de 1,8 Md€ sur le précompte, par rapport aux prévisions, et dépense, non prévue, de 1,5 Md€ sur les OPCVM). Il pourrait en revanche être aggravé de 5,75 Md€ en 2013 et 1,75 Md€ en 2014. Il s'agit toutefois d'opérations exceptionnelles et temporaires, donc sans effet sur le solde structurel.

Dans les 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.

c) Les recettes non fiscales

Le montant global des recettes non fiscales inscrit dans la loi de finances rectificative (15,8 Md€) paraît vraisemblable, les moins-values (recettes en provenance de la Caisse des dépôts...) pouvant être compensées par des plus-values (dividendes de la Banque de France, prélèvements sur la COFACE...).

⁵⁴ La différence entre l'enjeu total (9,2 Md€) et ces montants (7,2 Md€) tient aux remboursements déjà effectués (1,1 Md€) et provisionnés en LFI 2012 (0,9 Md€).

Les dividendes versés par les entreprises publiques, hors Banque de France et Caisse des dépôts, ont peu diminué depuis 2007, malgré la baisse des résultats. Le pourcentage des dividendes versés à l'Etat par rapport au résultat net, part du groupe, de l'exercice précédent est passé de moins de 40 % avant 2008 à 60 % en 2010. Le PLF pour 2012 prévoit le versement de 4,5 Md€, ce qui correspond à un taux de distribution de 78 % sur le résultat de 2011. L'Etat peut obtenir de ces sociétés qu'elles lui versent ce montant, mais un taux de distribution trop élevé pourrait les fragiliser et obérer leur capacité à investir.

2 - Les recettes fiscales des administrations locales

Le programme de stabilité table sur une croissance spontanée de leurs recettes fiscales proche de celle du PIB en valeur et sur un impact de 1,3 Md€ des mesures nouvelles, essentiellement des hausses de taux des impôts locaux. Les contraintes financières pesant sur les collectivités territoriales (*cf.* plus loin) peuvent justifier cette hypothèse.

Les évolutions de l'assiette des principaux impôts locaux (taxes foncières, taxe d'habitation, contribution économique territoriale) paraissent raisonnables et les hypothèses retenues dans le cadre du programme de stabilité n'appellent pas d'observations, sauf sur un point majeur, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

En 2011, ceux-ci ont augmenté de 23,1 % par rapport à 2010 pour atteindre 11,4 Md€. Cette croissance a été pour partie entretenue par la réforme de la fiscalité des plus-values immobilières qui a entraîné des comportements d'anticipation des transactions.

En 2012, les droits perçus par les collectivités sont affectés par le contrecoup de ces effets d'anticipation et, surtout, par le retournement du marché immobilier. Le volume de transactions et les prix pourraient fortement diminuer dans une large part du territoire et une baisse de plus de 10 % des droits de mutation à titre onéreux ne peut pas être exclue. Or, le compte des administrations publiques locales inscrit dans le programme de stabilité suppose une stabilité du produit de ces droits. Le risque à la baisse sur les recettes locales peut être estimé entre 0,8 et 1,2 Md€.

3 - Les recettes des administrations sociales

Le programme de stabilité table sur une croissance de 3,1 % des recettes des administrations sociales en 2012, après 5,5 % en 2011⁵⁵. Il prend en compte les mesures nouvelles sur leur taux et leur assiette ou la répartition entre recettes fiscales et cotisations sociales. Elles augmenteraient, au total, les ressources des ASSO de 5,0 Md€ en 2012.

A législation constante, ces ressources augmenteraient donc de 2,1 %. Cette progression est liée à celle retenue pour la masse salariale dans le secteur privé (+ 2,5 %) et, plus secondairement, dans le secteur public (+ 1,0 %⁵⁶).

Cette hypothèse de croissance de la masse salariale du secteur privé est cohérente avec celle du PIB en valeur prévue dans le programme de stabilité (2,3 %), car l'emploi et les salaires s'ajustent en général avec retard aux évolutions du PIB. Les analyses du ministère des finances montrent cependant que cet ajustement pourrait être plus rapide et qu'une progression de seulement 2,25 % de la masse salariale pourrait être envisagée tout en maintenant la prévision de croissance du PIB à 0,7 %.

Une perte de recettes d'environ 0,5 Md€ pour le régime général et de 0,8 Md€ pour l'ensemble des ASSO pourrait alors être envisagée, avec une croissance du PIB de 0,7 %.

B - Le total des prélèvements obligatoires

Les prévisions de recettes du programme de stabilité présentent trois types de risques :

- celui d'une estimation initiale trop favorable, associant à une prévision de croissance de 0,7 % une élasticité globale trop élevée ;
- celui d'une révision à la baisse de la prévision de croissance ;
- celui de remboursements d'impôts importants et imprévus résultant notamment des contentieux fiscaux.

En retenant une croissance de 0,7 %, les moins-values de recettes par rapport aux prévisions du programme de stabilité pourraient être comprises entre 2,8 et 7,0 Md€ pour l'ensemble des prélèvements obligatoires. Environ la moitié de ce risque provient de l'impôt sur les sociétés dont la prévision est très fragile.

⁵⁵ Ces taux de croissance, en 2012 comme en 2011, résultent notamment d'importantes mesures nouvelles.

⁵⁶ Ce qui est cohérent avec les prévisions d'évolution des rémunérations publiques.

Cette estimation des risques relatifs à l'élasticité des recettes fondée sur les analyses techniques de l'administration, prélèvement par prélèvement, est confortée en prenant une approche « macro budgétaire » consistant à examiner la cohérence globale entre les taux de croissance du PIB et des prélèvements obligatoires.

Le programme de stabilité prévoit une croissance de 4,4 % du total des prélèvements obligatoires en 2012. Les mesures nouvelles qui ont été votées ont une incidence sur les recettes de 2012 estimée à 16 Md€ en 2012 (0,8 % du PIB). Elles résultent, pour environ 10 Md€, du plan de redressement annoncé le 24 août 2011 et, pour environ 5 Md€, de celui du 7 novembre suivant⁵⁷.

A législation constante, la croissance des prélèvements obligatoires est ainsi de 2,6 %, ce qui correspond à une élasticité de 1,1 par rapport à la croissance en valeur du PIB (2,3 %). Dans un contexte de ralentissement marqué de l'activité, une telle élasticité paraît trop élevée

Dans les années 2002 et 2003, où la croissance du PIB avait été un peu plus forte, l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB n'avait été que de 0,8. Si elle était à nouveau de 0,8 en 2012, la perte de recettes par rapport au programme de stabilité serait de 6 Md€⁵⁸, montant qui correspond au haut de la fourchette obtenue à partir d'une analyse par prélèvement (tableau ci-dessous).

La croissance du PIB pourrait aussi être revue à la baisse. Si elle était de 0,4 % au lieu de 0,7 %, il faudrait ajouter une perte de recettes d'environ 3 Md€ aux estimations précédentes.

En comptabilité nationale, le dernier risque, relatif aux contentieux fiscaux, est marginal pour 2012, mais très important pour 2013 et 2014.

Au total, la perte de recettes publiques pourrait être de l'ordre de 0,15 à 0,35 % du PIB au titre du risque de surévaluation des recettes à hypothèse de croissance inchangée et de 0,15 point de PIB supplémentaire du fait de la révision de cette hypothèse.

⁵⁷ Le 1 Md€ restant correspond au solde des mesures prises antérieurement.

⁵⁸ Une élasticité de 0,8 se traduirait par une croissance des prélèvements obligatoires de 1,8 % au lieu de 2,5 % sur un total de 875 Md€, soit une perte de 6,1 Md€.

Tableau 18 : les aléas à la baisse sur les recettes de 2012 (Md€)

	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Total avec croissance de 0,7 %	2,8	7,0
<i>Dont recettes fiscales Etat</i>	2,0	5,0
<i>Dont DMTO</i>	0,8	1,2
<i>Dont Prélèvements sur masse salariale</i>	0	0,8
Total avec croissance de 0,4 %	5,8	10,0

Source : Cour des comptes ; hors contentieux fiscaux.

III - Les dépenses publiques

Dans le programme de stabilité, les dépenses publiques augmenteraient en volume de 0,3 % en 2012⁵⁹, soit une progression inférieure à celle prévue dans la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 (0,7 %). La croissance des dépenses primaires est voisine, l'évolution des taux d'intérêt permettant d'envisager une progression modérée des charges financières.

La cession de licences de téléphonie mobile intervenue au début de l'année fait mécaniquement baisser de 0,2 point⁶⁰ la croissance des dépenses publiques qui serait donc d'environ 0,5 % en 2012, une fois neutralisé l'impact de cette opération exceptionnelle. Elle était de 1,4 % en moyenne sur les années 2008-2011.

L'analyse des risques pesant sur la trajectoire des finances publiques en dépenses portera successivement sur :

- les dépenses de l'Etat, couvertes par les lois de finances, qui appellent une attention particulière compte tenu du caractère discrétionnaire de certaines d'entre elles ;
- les autres dépenses publiques, notamment les dépenses sociales, dont une part importante relève des lois de financement de la sécurité sociale, et les dépenses locales, pour lesquelles les prévisions sont plus fragiles.

⁵⁹ En utilisant l'indice des prix à la consommation pour déflater les dépenses.

⁶⁰ En effet, la cession d'actifs non financiers (terrains, licences...) présente la particularité, en comptabilité nationale, d'être enregistrée comme un « investissement négatif », donc aussi comme une « dépense négative ».

A - Les dépenses de l'Etat

1 - Un cadrage budgétaire serré

a) Une LFI 2012 exerçant une contrainte forte sur la dépense

La loi de finances pour 2012 a ouvert, sur le budget général, 380,75 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 376,15 Md€ en crédits de paiement (CP), contre 378,52 Md€ et 368,54 Md€ en 2011, soit respectivement + 0,6 % et + 2 % par rapport à la LFI pour 2011. Hors remboursements et dégrèvements, les AE baissent de 0,4 %, alors que les CP enregistrent une légère hausse de 1,5 %.

Outre un projet de loi de finances pour 2012 plus restrictif que la trajectoire prévue par le budget triennal pour un grand nombre de missions, deux plans d'économies ont été introduits au cours des débats parlementaires :

- un premier « coup de rabot » de 0,6 Md€, annoncé le 24 août 2011, a diminué les subventions destinées aux opérateurs de l'Etat (0,12 Md€) et les crédits destinés aux ministères (0,48 Md€) ;
- un second, de 0,5 Md€, annoncé le 7 novembre 2011, a réduit pour l'essentiel les dépenses du budget général.

Les crédits ouverts sur les budgets annexes et les comptes spéciaux sont en augmentation par rapport à la loi de finances pour 2011, notamment ceux des comptes d'affectation spéciale (CAS) accrus de près de 6 % par rapport à la LFI pour 2011.

Tableau 19 : autorisations d'engagement 2011-2012 (en Md€)

	LFI 2011	Exécution 2011	LFI 2012	Evolution LFI/LFI
Budget général ⁶¹ , hors R et D	296,36	295,78	295,31	- 0,35 %
Remboursements et dégrèvements (R et D)	82,15	84,40	85,44	4,00 %
Budgets annexes	2,19	2,24	2,23	1,83 %
Comptes d'affectation spéciale (CAS)	60,57	55,37	63,95	5,58 %
Comptes de concours financiers (CCF)	99,10	95,46	103,16	4,10 %

Source : lois de finances et Cour des comptes

Tableau 20 : crédits de paiement de l'Etat 2011-2012 (en Md€)

	LFI 2011	Exécution 2011	LFI 2012	Evolution LFI/LFI
Budget général ⁶² , hors R et D	286,39	291,25	290,71	1,51 %
Remboursements et dégrèvements (R et D)	82,15	84,40	85,44	4,00 %
Budgets annexes	2,19	2,18	2,23	1,83 %
CAS	60,57	55,47	64,05	5,75 %
CCF	105,04	102,46	106,95	1,82 %

Source : lois de finances et Cour des comptes

Pour la deuxième année consécutive, les dépenses de l'Etat (budget général) et les prélèvements sur recettes font l'objet d'un double encadrement :

- par la norme dite « zéro valeur », pour les dépenses du budget général, hors charges de la dette et versements de l'Etat employeur pour les pensions des fonctionnaires, et les prélèvements sur recettes destinés aux collectivités territoriales et à l'Union Européenne ;

⁶¹ Dépenses nettes, y compris fonds de concours.

⁶² Dépenses nettes, y compris fonds de concours.

- par la norme dite « zéro volume », sur le même ensemble, y compris charge de la dette et versements de l'Etat pour les pensions.

La LFI pour 2012 fixe des règles plus exigeantes que la LFI pour 2011 : les deux plans d'économies successifs ont pour effet de diminuer de près de 0,5 % le plafond des dépenses concernées par la norme « zéro valeur », tandis que la progression des dépenses couvertes par la norme « zéro volume », a été ramenée à un peu plus de 1 %, nettement en deçà de l'hypothèse d'inflation (1,7 %).

b) Une contrainte encore renforcée par la première loi de finances rectificative pour 2012

Un troisième plan d'économies de 1,2 Md€

La loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 a resserré la dépense avec un abattement supplémentaire de 1,2 Md€ portant intégralement sur les missions du budget général, hors remboursements et dégrèvements.

Plus de la moitié des annulations porte, d'une part, sur les dépenses de fonctionnement de trois missions du budget général, à savoir les missions *Défense* (-0,32 Md€), *Ecologie, développement et aménagement durables* (-0,20 Md€) et *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (-0,10 Md€) et, d'autre part, sur les crédits destinés aux primes d'épargne-logement de la mission *Engagements financiers de l'Etat* (-0,12 Md€). Pour l'essentiel, ces annulations s'imputent sur la réserve de précaution des missions concernées (*cf. infra*).

La LFR intègre également une économie de constatation sur la charge de la dette à hauteur de 0,7 Md€ en raison, notamment, de l'évolution très favorable des taux d'intérêt à court terme enregistrée au cours des mois précédents.

Tableau 21 : évolution des normes de dépenses (en Md€)

Champ 2012	LFI 2011	LFI 2012	Ecart LFI/ LFI	LFR 2012	Ecart LFR/ LFI 2011
Budget général (sur le périmètre de la norme ⁶³)	205,44	204,30	-0,55 %	203,10	-1,14 %
PSR Union européenne (*)	18,24	18,88	+3,51 %	18,88	+3,51 %
PSR collectivités territoriales (*)	52,45	51,75	-1,33 %	51,75	-1,33 %
Norme « 0 valeur »	276,12	274,92	-0,43 %	273,72	-0,87 %
Charge de la dette	45,38	48,77	+7,47 %	48,07	+5,93 %
Contribution des ministères au CAS Pensions sur le T2	35,79	37,64	+5,17 %	37,64	+5,17 %
Norme « 0 volume »	357,29	361,34	+1,13 %	359,44	+0,60 %

Source : Cour des comptes. (*) PSR = prélèvement sur recettes.

Au total, la LFR renforce les règles de dépense puisque le plafond de dépenses sous la norme « zéro valeur » diminue de près de 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 l'inflation prévue, inchangée par rapport à la LFI (1,7 %).

Des dépenses à caractère exceptionnel

Parallèlement, la LFR a financé des dépenses nouvelles qualifiées d'exceptionnelles, n'entrant pas dans le champ des normes de dépenses.

La LFR a en effet ouvert 16,31 Md€ d'autorisations d'engagement au titre de la participation de la France à la dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité (MES). Les deux cinquièmes du capital appelé ont été versés en 2012 pour un montant total de 6,52 Md€ en crédits de paiement, le solde, soit 9,79 Md€ étant payé sur les exercices à venir.

⁶³ Hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

Le collectif a également procédé à l'ouverture de crédits pour la dotation en capital de la nouvelle banque de l'industrie dont l'impact pour le budget général est de 0,15 Md€, compensé par des annulations à due concurrence sur les dépenses des comptes de concours financiers. Cette dotation n'a donc pas eu d'impact sur le solde du budget de l'Etat.

c) Un cadrage budgétaire conforme au budget triennal 2011-2013

La LFI pour 2012 se situait à un niveau très proche de la trajectoire fixée par le budget triennal 2011-2013 dans le cadre de la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (LPFP), et traduisait déjà un effort de limitation des dépenses.

Le « coup de rabot » pratiqué par le collectif les a ensuite réduites, si bien qu'au total, la loi de finances modifiée par le collectif se situe près de 1,5 Md€ en deçà des plafonds du budget triennal.

Tableau 22 : comparaison LFI/ LFR/ Budget triennal (en Md€)

	LPFP champ 2012	LFI 2012	Ecart LFI- LPFP	LFR 2012	Ecart LFR- LPFP
Missions budget général (hors dette et pensions)	204,51	204,30	-0,21	203,10	-1,41
Norme « 0 valeur »	276,12	274,92	-1,20	273,72	-2,4
Norme « 0 volume »	363,56	361,34	-2,22	359,44	-4,12
<i>dont charge de la dette</i>	<i>50,51</i>	<i>48,77</i>	<i>-1,74</i>	<i>48,07</i>	<i>-2,44</i>

Source : lois de finances et Cour des comptes

Sur les 31 missions que compte le budget général de l'Etat, 18 y contribuent particulièrement, dont cinq à des niveaux très significatifs. Il s'agit des missions **Défense** (-505 M€), **Engagements financiers de l'Etat** (-496 M€, hors charge de la dette), **Ecologie, développement et aménagement durables** (-190 M€), **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** (-186 M€) et **Solidarité, insertion et égalité des chances** (-102 M€).

2 - Analyse du rythme 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 (hors crédits destinés au financement du plan de relance et du grand emprunt) et 2011 (*cf.* tableau ci-dessous).

a) Un rythme affecté par le contrecoup du passage à CHORUS

Dans la mesure où les dotations de crédits ont peu progressé – voire diminué – d'une loi de finances initiale à l'autre, ce niveau élevé de consommation ne peut, en tout état de cause, s'expliquer significativement par l'effet de crédits ouverts plus élevés en 2012 qu'en 2010 et 2011.

Le facteur d'explication principal à prendre en compte est le passage en 2010-2011 de gestion de la majorité des programmes du budget général dans le progiciel de gestion budgétaire et comptable CHORUS⁶⁴. L'utilisation de ce nouvel outil s'est accompagnée de délais d'adaptation par les services gestionnaires. Ils ont eu, dans certains cas, pour effet de ralentir la consommation des crédits. Cet effet a été sensible en 2010, avec un décrochement notable du rythme de consommation des crédits fin avril par rapport à avril 2009 (respectivement 94,1 Md€ et 102,0 Md€). Il est encore discernable en 2011 où l'on retrouve, fin avril, le même niveau que celui atteint deux ans plus tôt.

Tableau 23 : consommation cumulée de janvier à avril en 2009 et 2012 (crédits de paiement en M€)

	Janvier	Février	Mars	Avril
2009	20 789	41 841	65 125	102 008
2010	18 220	37 241	57 686	94 079
2011	20 107	41 932	61 642	102 111
2012	26 935	49 280	68 156	109 094

Source : direction du budget. NB : hors remboursements et dégrèvements.

L'impact du passage à CHORUS est confirmé si l'on analyse l'évolution de la dépense en fonction de la date de basculement des programmes dans ce nouvel outil, comme l'indique l'annexe XI.

⁶⁴ En 2009, 14 programmes avaient basculé dans CHORUS ; en 2010, 25 programmes supplémentaires les avaient rejoints, et 61 en 2011. En 2012, le mouvement s'achève avec les deux programmes de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

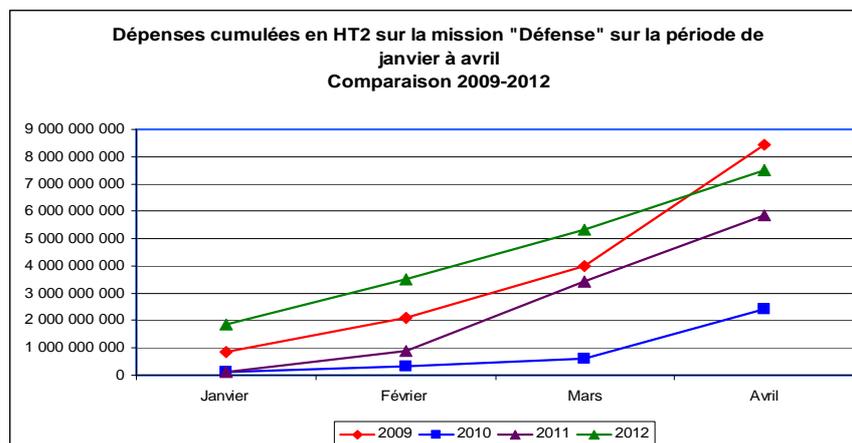
L'accélération apparente, par rapport à 2011, du rythme de consommation sur les premiers mois de 2012, doit donc s'interpréter globalement comme le retour à une normalité interrompue en 2010.

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.

b) Des points de vigilance sur certaines missions

Parallèlement à ce constat général, certains points de vigilance méritent cependant d'être soulignés.

Ainsi, la consommation des crédits de la mission **Défense**, dotée de 39,96 Md€ en AE et 38,0 Md€ en CP, est « en avance » de 2,5 Md€ par rapport au niveau de consommation constaté fin mars 2011, alors même que l'ensemble des programmes concernés fonctionnent sous CHORUS depuis 2010. Une analyse plus fine révèle une évolution parallèle du rythme de la dépense hors titre 2 entre 2011 et 2012. Ces éléments suggèrent *a contrario* une évolution particulièrement dynamique des dépenses de personnel payées sur le titre 2. Cette évolution est cohérente avec les risques identifiés pour la mission **Défense**, au titre des OPEX ou de la maîtrise de la masse salariale.



Source : direction du budget.

De même, les niveaux de consommation des crédits du programme 109 – Aide à l'accès au logement, qui porte les dépenses des aides

personnelles au logement (mission *Ville et logement*) témoignent d'une vive tension. Comparables jusqu'à fin mars à ceux enregistrés un an plus tôt (de l'ordre de 1,3 Md€), ils ont augmenté de façon très rapide ensuite et atteignaient 2,6 Md€ fin avril (soit 50,6 % des crédits ouverts en LFI). Une telle évolution est cohérente avec les risques de dépassement identifiés sur le dispositif de l'APL (*cf. infra*).

3 - Analyse des risques pesant sur l'exécution du budget de l'Etat

a) La méthode retenue

La Cour n'a pas cherché à élaborer une prévision d'exécution, compte tenu de l'ampleur des aléas existant à cette période de l'année, tant sur les recettes que sur les dépenses de l'Etat.

La direction du budget elle-même n'élabore cette prévision qu'à partir de juillet, au vu d'une réévaluation des recettes cohérente avec un scénario économique réajusté et des informations tirées de l'analyse des recouvrements de recettes sur les premiers mois de l'année, ainsi que d'une évaluation fine des risques de dépassements et des marges existant sur les dépenses de l'ensemble des programmes. Elle évalue alors précisément les insuffisances de crédits sur les divers programmes et définit un schéma de financement, dont l'objectif principal est de contribuer au respect des normes de dépenses, en proposant des dégels de crédits, en obtenant l'accord des ministères sur des redéploiements internes, et en gageant, là où c'est nécessaire, des ouvertures de crédits par des annulations, que ce soit en décret d'avances, si l'urgence le justifie, ou en collectif de fin d'année, dans le cadre du « schéma de fin de gestion ».

Dans le cadre de cet audit, la Cour a cherché, sur la base des informations disponibles, à déterminer si les plafonds de dépenses fixés pour le budget de l'Etat par la loi de finances initiale, telle que modifiée par la première loi de finances rectificative, étaient susceptibles d'être respectés sans dépassement significatif, « à politique inchangée ».

La Cour a conduit cette analyse, en s'appuyant notamment sur l'expertise de la direction du budget, qui procède, en avril de chaque année, à une première évaluation des aléas susceptibles d'affecter les plafonds de dépenses résultant de la loi de finances, ne couvrant donc que le champ auquel s'appliquent ces normes, c'est-à-dire, comme évoqué plus haut, les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes.

La Cour a cherché à identifier les principaux risques susceptibles de comporter un impact significatif sur les dépenses de l'année, et à les comparer avec des évaluations faites par la direction du budget ou par les ministères au titre des exercices antérieurs.

Cette analyse a été conduite en associant les ministères, plus particulièrement ceux dont les missions ont semblé comporter plus de risque, à partir des observations figurant dans les analyses par mission publiées dernièrement par la Cour, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2011. Des réunions de travail ont été organisées avec les secrétaires généraux, responsables de programme et contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, pour les ministères suivants : défense, affaires sociales, écologie et logement, finances, agriculture, enseignement scolaire, enseignement supérieur et recherche, culture, intérieur, justice.

Les risques pesant en début d'année sur l'exécution budgétaire se rangent dans trois catégories :

- ceux correspondant à des impasses de construction de la loi de finances initiale, que la Cour met en évidence dans ses rapports successifs sur les résultats et la gestion budgétaire. S'agissant d'impasses assumées, l'évaluation du risque qui en résulte en exécution est donc aisée ;
- ceux existant sur certaines dotations pour lesquelles les déterminants de la dépense et leur combinatoire ne sont pas faciles à cerner. L'évaluation à ce stade de l'année reste donc frappée d'un aléa non négligeable, mais les résultats de l'exécution de l'année précédente permettent néanmoins de l'affiner ;
- ceux correspondant à des événements nouveaux intervenus après le vote de la loi de finances initiale, dont l'impact budgétaire ne pouvait donc par construction être intégré au projet de loi de finances mais qu'il faudra financer en gestion.

Associant à la fois l'expertise de la direction du budget et celle des ministères concernés, cette démarche a permis de mieux cerner les risques pesant sur les dépenses à un moment où les aléas de l'exécution budgétaire sont encore importants. Elle a visé à bien identifier les risques qui se rattachent sans conteste à la période antérieure au 6 mai, pour raisonner « à politique inchangée ». Elle a aussi permis d'identifier des contraintes spécifiques à certaines missions ou programmes, susceptibles de peser sur l'élaboration du projet de loi de finances pour 2013.

La Cour a cherché à évaluer le niveau de risques liés à l'exécution 2012 en raisonnant par rapport aux objectifs de maîtrise des dépenses fixés par le précédent gouvernement.

Elle s'est donc efforcée d'obtenir une assurance raisonnable sur la capacité à contenir l'évolution des dépenses dans les limites fixées par le double jeu de normes indiqué plus haut.

Elle a également pu accomplir certaines investigations sur les comptes spéciaux présentant des enjeux pour l'exécution, identifiés à ce stade de l'année.

b) Les risques portant sur le champ de la norme « zéro valeur »

Après la loi de finances rectificative du 14 mars 2012, le plafond des dépenses et prélèvements sur recettes, stabilisés en euros courants (norme « zéro valeur »), s'élevait à 273,7 Md€.

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 indiqué dans le tableau ci-après :

Tableau 24 : évaluation des risques potentiels sur le périmètre de la norme « zéro valeur » (en M€)

Missions	Risque	
	hypothèse basse	hypothèse haute
Action extérieure de l'État	120	120
Administration générale et territoriale de l'Etat	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 », hors réserve de précaution. Pour certaines missions, des incertitudes dans l'évaluation de risques, qui recourent souvent des écarts entre les

ministères concernés et la direction du budget, ont conduit la Cour à présenter une hypothèse haute et une hypothèse basse. Le total des risques sur les différentes missions est évalué entre 1,9 et 2,7 Md€.

Les principaux risques se concentrent, pour un montant compris entre 1 190 M€, dans l'hypothèse basse, et 1 695 M€ dans l'hypothèse haute, sur cinq missions du budget général : **Défense ; Ville et logement ; Solidarité, insertion et égalité des chances ; Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ; et Travail et emploi.**

Sur les autres missions du budget général, le risque global est évalué entre 690 M€ et 1025 M€, dont, notamment, 120 M€ sur l'enseignement supérieur, 120 M€ sur l'action extérieure de l'Etat, 100 M€ sur la justice au titre des frais de justice, et 100 M€ sur les primes épargne-logement, pour ne mentionner que les risques supérieurs à 100 M€.

Une présentation détaillée de l'ensemble des missions figure en annexe XII.

A l'inverse, la Cour a observé dans les analyses menées sur les résultats et la gestion budgétaire, 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.

Sur ce point, la direction du budget a fourni une étude évaluant *ex post* l'impact de ce facteur à 823 M€ en 2010 et à 1 056 M€ en 2011. La Cour ne dispose pas de références propres en la matière mais a considéré cette estimation comme plausible. Ces données documentées l'ont conduit à retenir une marge de 800 M€ à ce titre, de façon prudente. 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.

S'agissant des prélèvements sur recettes, le prélèvement destiné aux collectivités locales semble à ce stade de l'année en ligne avec le montant prévu en loi de finances initiale, qui n'a pas été modifié en loi de finances rectificative, soit 51,75 Md€. On peut cependant noter les incertitudes habituelles existant sur des dispositifs tels que le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), qui est fonction de l'évolution des investissements éligibles des collectivités locales, ou les allocations compensatrices d'exonération de fiscalité directe.

Le prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne est toujours difficile à évaluer en raison du nombre des facteurs qui en déterminent le montant. Il connaît, en revanche, un risque net que la direction du budget évalue, à ce stade, à 100 M€. Ce risque pourrait s'accroître en cas de nouvelles révisions à la baisse des recettes douanières communautaires. Il faudrait alors compenser cette baisse, pour que le budget de l'UE reste équilibré, par un plus grand appel aux contributions des Etats membres. Il pourra être affecté, enfin, en plus ou en moins, au dernier trimestre 2012, par les corrections à effectuer au titre des exercices antérieurs.

c) Le cas particulier de la masse salariale

Le projet de loi de finances pour 2012 affiche une diminution en valeur de la masse salariale à périmètre constant de 0,1 Md€, hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions », soit de 0,1 %.

Dans une communication de septembre 2010 à la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour avait souligné la fragilité des instruments de mesure et de prévision des principales composantes de la masse salariale. Jusqu'à 2008, la direction du budget s'était donné une marge de sécurité pour gérer les aléas à la hausse, disparue depuis. Au cours des trois dernières années, les dépenses réalisées ont dépassé en moyenne de 0,5 % les crédits prévus en LFI (0,3 % en 2011). Des progrès ont certes été accomplis depuis 2010, notamment avec la mise en œuvre des dispositions de la circulaire du Premier ministre du 22 février 2011 renforçant le pilotage et le contrôle de la masse salariale. La prévision de celle-ci reste toutefois fragile.

La prévision de masse salariale figurant en LFI suppose que l'économie brute tirée du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux est de 960 M€ en 2012, après 920 M€ en 2011 en exécution. Depuis 2009, l'estimation de cette économie tend cependant à augmenter (elle était de 860 M€ en 2009). Les causes de cette réévaluation ne sont pas bien identifiées, puisque la réduction des effectifs est chaque année du même ordre de grandeur⁶⁵.

Le GVT solde est estimé à 90 M€ en 2012, alors qu'il était, en exécution, de 160 M€ en 2011, de 180 M€ en 2010 et 120 M€ en 2009. Cette baisse est peu probable dans la mesure où, d'une part, le GVT

⁶⁵ Cela peut résulter d'une augmentation du niveau de qualification et du coût moyen des nouveaux embauchés, très nette dans des ministères comme celui de la Défense, mais la contrepartie devrait alors être un moindre effet du GVT négatif.

positif ne peut pas diminuer sans une action réglementaire et où, d'autre part, le GVT négatif devrait être moins important, du fait de la diminution du nombre de départs en retraite et de la hausse du coût moyen des nouveaux agents.

Les mesures catégorielles prévues pour 2012 (520 M€) sont du même ordre de grandeur que ces trois dernières années (550 M€).

La Cour, dans sa communication de 2010, avait attiré l'attention sur le coût des mesures « diverses » (heures supplémentaires, primes de mobilité etc.). Elles sont souvent liées aux restructurations administratives, très fluctuantes et souvent plus importantes en exécution qu'en prévision. Elles ont contribué pour 330 M€ à la croissance de la masse salariale en 2011 (360 M€ en 2009 et 70 M€ en 2010) et n'y contribueraient que pour 80 M€ en 2012, évaluation qui paraît faible.

S'agissant de la valeur du point d'indice, son évolution est gelée depuis juillet 2010. N'interviennent que les mesures en faveur des bas salaires et la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) (pour 120 M€).

Au total, la sous évaluation de certains facteurs qui déterminent l'évolution de la masse salariale rend probable un risque de dépassement d'environ 300 M€ des crédits de rémunérations, répartis entre les différentes missions, pour une grande part sur la mission « **Défense** » (200 M€). Ce risque est déjà intégré dans le tableau de synthèse présenté supra.

d) Analyse des risques portant sur la dette et les pensions

Après la première loi de finances rectificative du 14 mars 2012, le plafond des dépenses et prélèvements sur recettes devant être stabilisés en euros constants (norme « zéro volume ») était de 359,4 Md€. Ce champ ajoute au précédent la charge de la dette et les pensions.

La charge de la dette

La loi de finances initiale pour 2012 prévoyait une charge de la dette de 48,8 Md€, soit un niveau nettement inférieur à la prévision du budget triennal (50,5 Md€). Cette prévision a été revue à la baisse par le premier collectif de l'année à hauteur de 0,7 Md€ en raison, principalement, de l'évolution des taux courts enregistrés au cours des mois précédents.

Etabli au mois d'août de l'année 2011, le projet de loi de finances pour 2012 avait au contraire anticipé une remontée progressive des taux courts.

A la fin du mois d'avril 2012, la charge nette de la dette et de la trésorerie de l'Etat s'établissait à 19,14 Md€ contre 18,98 Md€ à la même période en 2011, soit une progression très modeste. Ce résultat ne peut cependant pas être extrapolé directement sur le reste de l'année, dans la mesure où les principales dépenses relatives à la dette (intérêts des emprunts à moyen et long terme, provision pour indexation) suivent un calendrier spécifique. La Cour a ainsi fondé son analyse sur les dernières prévisions réalisées par l'Agence France Trésor (AFT).

A la fin du mois de mai⁶⁶, l'AFT anticipe une exécution inférieure de 1,3 Md€ à la LFI. Cette nouvelle projection intègre trois facteurs :

- la poursuite de la baisse des taux courts⁶⁷ conduirait, par extrapolation sur l'ensemble de l'année, à une économie de 2,25 Md€ sur les intérêts des BTF ;
- l'inflation, qui s'établit à la fin du mois d'avril à 2 % pour la France et à 2,5 % pour la zone euro, excède sensiblement la prévision de 1,7 % associée à la LFI. Sauf changement imprévu de rythme au mois de mai, la charge d'indexation des obligations indexées⁶⁸ s'élèverait à 3,9 Md€, soit 0,95Md€ de plus qu'en LFI ;
- la charge de la dette à moyen long terme resterait en ligne avec la prévision de la LFI.

Au total, la charge de la dette et de la trésorerie de l'Etat pourrait s'élever à 47,5 Md€ en exécution pour 2012 au lieu de 48,8Md€ prévu en LFI, soit une économie possible de 1,3 Md€ par rapport à la LFI et de 0,6 Md€ par rapport à la LFR, qui a déjà réduit ce poste de 0,7 Md€.

A ce stade de l'année, il est raisonnable de considérer que les aléas sur le niveau d'exécution de la charge de la dette sont faibles. S'agissant de ses principaux déterminants – à savoir les intérêts des emprunts à moyen et long termes et la provision pour indexation du capital des emprunts indexés – ceux-ci sont aujourd'hui très largement connus. Le seul aléa encore notable concerne la charge de la dette à moins d'un an. Selon l'AFT, les risques seraient limités. Dans la mesure où un consensus

⁶⁶ 50,4 % du programme annuel d'émissions à moyen long terme avait été réalisé à cette date.

⁶⁷ Le taux moyen pondéré des BTF 3 mois s'est établi à 0,1 % sur les cinq premiers mois de l'année contre une prévision en LFI de 1,4 % pour l'ensemble de l'année.

⁶⁸ La provision pour indexation est calculée le 25 juillet de chaque année à partir de la hausse de l'indice des prix en glissement annuel de mai à mai.

s'est établi autour de l'absence de remontée des taux directeurs de la Banque centrale européenne d'ici le milieu de 2013, l'AFT estime que les taux courts continueront très probablement à évoluer à un niveau faible dans les mois à venir.

Ce scénario n'intègre pas l'hypothèse d'une aggravation de la crise financière et bancaire en zone euro et ses éventuelles conséquences sur les conditions d'emprunt de la France.

Les dépenses de pensions

Des contributions du budget général alimentent le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* afin de couvrir les charges de pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. Elles sont calculées sur la base des rémunérations indiciaires des agents et de quelques primes et compléments de rémunérations qui constituent les assiettes auxquelles un taux de contribution est appliqué (68,59 % pour les pensions de retraite des agents civils, 121,55 % pour les militaires).

Selon la direction du budget, l'application mécanique de ces taux de cotisations conduirait à une contribution au CAS de 37,5 Md€, soit 0,1 Md€ de moins que le niveau prévu en loi de finances initiale.

Comme lors des derniers exercices, le CAS est confronté à une érosion de son assiette, imputable en particulier aux effets de la politique des rémunérations qui, depuis quelques années, privilégie les mesures indemnitaires non soumises à retenue pour pension, au détriment de mesures plus générales affectant le traitement indiciaire.

Si cette tendance se confirmait, il en résulterait une moindre dépense sur le budget général au titre des pensions. Cette perspective aurait toutefois l'inconvénient de dégrader la situation du compte spécial qui, faute de recettes suffisantes, devrait puiser dans son solde cumulé, assimilable à un fonds de roulement, pour faire face à ses charges. Ce solde, déjà ponctionné de 241 M€ en 2011, est à nouveau réduit de 426 M€ par la loi de finances initiale pour 2012.

Par ailleurs, la Cour a rappelé, dans le dernier rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, la nécessité de reconstituer à partir de 2013 le fonds de roulement du CAS, ponctionné deux fois de suite en construction budgétaire 2011 et 2012 à hauteur de 667 M€ au total, en relevant les taux de cotisation employeur au-delà du niveau nécessaire pour l'équilibrer à partir de 2013.

e) Les budgets annexes

Aucun élément n'a été transmis à la Cour permettant de considérer que les deux budgets annexes *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) et *Publications officielles et information administrative* connaissent à cette époque de l'année des tensions budgétaires notables.

Il doit cependant être souligné que la trajectoire budgétaire du BACEA est depuis plusieurs années caractérisée par des déséquilibres structurels. Ainsi, en 2011, le BACEA a encore enregistré une perte d'exploitation de 12 M€ en résultat budgétaire, alors que la loi de finances initiale prévoyait un excédent de 13 M€. Les dépenses se sont en effet maintenues à un niveau dynamique (+ 9 % pour les dépenses de fonctionnement). Les prévisions de trafic aérien pour les années à venir sont modestes (0,8 % attendu pour 2012) et ne permettront pas de rétablir l'équilibre de ce budget annexe alors que son endettement est déjà élevé (près de 1,2 Md€ fin 2011). La masse salariale, principale cause de cette dynamique des dépenses, devra faire l'objet d'une vigilance particulière au cours de cet exercice, marqué par la conclusion d'un protocole social.

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

Tableau 25 : 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

a) Une trajectoire budgétaire conforme à la prévision

Sur le champ des normes de dépenses élargi, du fait notamment de la marge attendue sur la charge de la dette, le plafond de 359,4 Md€

pourrait donc être respecté, dans la mesure où, sur la base des risques identifiés, le niveau prévisionnel de dépenses se situe entre 359,9 Md€ (0,5 Md€ au-delà du plafond) et 360,7 Md€ (+1,3 Md€), hors marges de redéploiement propres à chaque mission et économies de constatation non évaluables à ce jour sur la base des informations disponibles. Un pilotage fin de l'exécution peut ramener la dépense au niveau de l'objectif.

A la date de l'audit, l'exécution budgétaire semble ainsi en ligne et susceptible de se dérouler en conformité avec le schéma prévu, sous réserve de points de vigilance identifiés par la Cour.

b) Une exécution susceptible d'être facilitée par des prélèvements sur la trésorerie de certains opérateurs ou fonds

L'exécution 2012 peut, selon les informations communiquées par la direction du budget et les ministères, être facilitée par la mobilisation des trésoreries de certains opérateurs. Les principaux montants de prélèvements envisagés ou réalisés⁶⁹ sur certains d'entre eux au cours de cet exercice peuvent être évalués à environ 900 M€.

Les ponctions réalisées sur des trésoreries sont concevables lorsque les établissements ou fonds concernés disposent de réserves importantes sans projets d'ampleur à financer. Les limites de cette pratique sont cependant évidentes : si elle permet de réduire la dépense budgétaire, elle ne réduit pas la dépense publique au sens de la comptabilité nationale. Elle ne saurait d'autre part se perpétuer en raison du tarissement des trésoreries, alors même que la dépense présente un caractère pérenne.

Cette situation est déjà perceptible pour la mission **Solidarité**. Dans l'hypothèse vraisemblable de reconduction de la prime exceptionnelle de fin d'année (« prime de Noël ») aux bénéficiaires du RSA, son financement, traditionnellement non budgété, pourrait être assuré sur la trésorerie du Fonds national des solidarités actives (FNSA). Cette décision conduirait cependant à l'assèchement des liquidités du fonds et à la nécessité, en 2013, de trouver une autre source de financement pour près de 300 M€. Cet exemple montre que des marges significatives devront donc être trouvées en 2013 afin de financer dans le respect du « zéro valeur » des mesures qui le seraient en 2012 en tout ou partie à partir de la trésorerie de certains opérateurs.

⁶⁹ Des prélèvements de 100 M€ et 300 M€ ont ainsi été réalisés, respectivement sur la trésorerie de Pôle Emploi pour financer le dispositif d'allocation équivalent retraite (AER) et sur celle du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

c) Une attention à porter aux reports de crédits

D'autres facteurs comportent également un impact sur l'exécution budgétaire et appellent une vigilance particulière pour que le schéma budgétaire se déroule conformément à la prévision. Il s'agit, notamment, du niveau de la consommation des reports de crédits.

Chaque année, les crédits mis à disposition des ministères comportent, outre les crédits ouverts sur la base de la loi de finances initiale, des crédits reportés d'exercices antérieurs, dans le respect des plafonds fixés par la LOLF. Le niveau de ces reports est orienté à la baisse depuis 2007, puisqu'il est passé, s'agissant des reports constatés en début d'exercice, de 4 Md€ en 2007 à 2 Md€ en 2012, à l'issue de l'arrêté de report du 31 mars dernier. Il semble raisonnable de retenir, pour 2012, l'hypothèse d'une stabilisation à ce niveau (soit 2 Md€) des reports en début comme en fin de gestion.

Cette hypothèse suppose une grande vigilance de la part des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, dans le cadre du suivi de la consommation des moyens par les ministères.

d) La réserve de précaution doit contribuer au respect des plafonds de dépenses

Comme la Cour l'a montré dans son dernier rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, sur la base de l'observation des exécutions passées et en particulier de l'ampleur des dégels consentis chaque année tout au long de l'exécution, la réserve de précaution, dont le montant s'établit à ce jour à 5 Md€ environ, ne permet pas de couvrir les aléas qui pourraient résulter sur les recettes d'une croissance moindre que prévu. Elle est, en revanche, utile pour faire face aux aléas de gestion et constitue à ce titre une marge de manœuvre nécessaire au pilotage fin de l'exécution dans le respect des normes de dépenses.

Les règles de mise en réserve ont été resserrées à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2012. Si le taux de mise en réserve sur les crédits de titre 2 demeurent inchangé à 0,5 %, les autres crédits supportent un gel à hauteur de 6 % et non plus 5 % comme précédemment.

Sur ces bases, la mise en réserve initiale s'élevait à 6,71 Md€ en autorisations d'engagement et 6,23 Md€ en crédits de paiement⁷⁰ sur les dépenses hors titre 2 et à 0,60 Md€ sur les crédits du titre 2.

A ce jour et après prise en compte des annulations pratiquées sur la réserve par le premier collectif budgétaire de l'année, le montant total des crédits gelés s'élève à 5,40 Md€ en autorisations d'engagements et 4,98 Md€ en crédits de paiement, ce qui correspond à 73 % des crédits de la réserve initiale et offre des marges de manœuvre utiles pour la gestion infra-annuelle des crédits.

Dans le contexte de l'exécution 2012, le respect des plafonds de dépenses à normes inchangées implique tout d'abord que le principe de l'auto-assurance à l'intérieur de chaque mission puisse jouer à plein. Le pilotage de la gestion repose donc d'abord dans la capacité des responsables de programmes, en lien avec les CBCM, à suivre au plus près le rythme de consommation des crédits. Dans les discussions qu'elle a menées avec la direction du budget et avec les ministères, la Cour a pu identifier l'existence de marges de redéploiement sur la plupart des missions, pour des montants variables. Il importe que ces marges soient le plus rapidement possible expertisées.

En deuxième lieu, s'agissant de la réserve de précaution, la Cour a noté que, pour nombre de missions, les ministères escomptaient des dégels de crédits sur certains programmes, notamment au sein des missions *culture, ville et logement, enseignement scolaire, enseignement supérieur et recherche, gestion des finances publiques et des ressources humaines*... Or, il est essentiel de conserver jusqu'à la fin de la gestion une réserve de précaution d'un niveau suffisant pour couvrir la totalité des risques susceptibles de se concrétiser d'ici au collectif budgétaire de fin d'année.

Dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2011, la Cour a montré que la réserve de 2011, dont le montant initial s'établissait à 6,3 Md€ en AE et 5,6 Md€ en CP, avait donné lieu en cours d'année à des dégels à hauteur de 4,5 Md€ en AE et 4,2 Md€ en CP. Seul le solde a donc contribué à couvrir des insuffisances de crédits sur diverses missions, pour environ 1,8 Md€ en AE et 1,4 Md€ en CP.

Pour 2012, il est probable que les demandes de dégels venant des ministères atteignent des montants équivalents à ceux de 2011.

⁷⁰ Ces montants comprennent les amendements parlementaires, la part de titre 2 des subventions aux opérateurs, des autres réductions et des gels complémentaires.

La marge réellement disponible pourrait donc être d'un montant voisin de celui de 2011, pour couvrir les risques en dépenses identifiés dans le présent chapitre, dont l'ampleur est comparable.

Cette marge pourrait cependant être réajustée à la hausse s'il était procédé à un réexamen des exonérations et dégelés 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. De plus, les demandes de dégel devraient être examinées de près en fonction du rythme de consommation des crédits dans le cadre du pilotage fin de l'exécution.

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 (*cf. infra*), le financement de tout ou partie des risques identifiés à l'occasion de cet audit, ou de mesures nouvelles, par un simple abondement en loi de finances rectificative ferait peser un risque réel sur le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre.

Dans le même esprit, la Cour souligne que le respect de cette trajectoire devrait conduire à conserver un jeu de deux normes pour piloter les dépenses de l'Etat, combinées de façon à éviter le recyclage d'éventuelles marges de manœuvre sur la dette au profit des autres dépenses. Une telle marge devrait, en effet, être intégralement affectée à la réduction du déficit dans le respect de la trajectoire fixée.

B - Les autres dépenses publiques

1 - Les dépenses sociales

En dépit du fait que l'ONDAM ait été respecté ces deux dernières années, les risques de dépassement par rapport aux prévisions se situent principalement sur les dépenses d'assurance maladie, ce qui appelle une attention particulière.

a) Les dépenses d'assurance maladie

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) initialement proposé dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 s'élevait à 171,7 Md€, soit une progression de 2,8 % par rapport au montant prévisionnel des dépenses pour l'année 2011 tel qu'il était connu en septembre 2011. La révision à la baisse des

hypothèses économiques pour 2012 intervenue en novembre 2011 a conduit le gouvernement à proposer finalement un objectif moins élevé (171,1 Md€), correspondant à une progression de 2,5 %. La diminution de l'objectif de dépenses reposait, pour l'essentiel, sur un renforcement des mesures d'économie (principalement une baisse supplémentaire des prix des médicaments et des tarifs en biologie et en radiologie et une diminution de la dotation au fonds de modernisation des établissements de santé publics et privé).

Le respect de l'objectif pour 2012 dépend de trois facteurs principaux :

- la fiabilité de l'évaluation du montant prévisionnel des dépenses pour l'année 2011 réalisée en septembre 2011 à partir duquel a été fixé le montant de dépenses attendu en 2012 ; tel qu'il est connu de façon quasi définitive en juin 2012, le montant des dépenses de l'exercice 2011 dans le périmètre de l'ONDAM est finalement inférieur de 500 M€ à l'évaluation qui en était faite à l'automne 2011 ; cette sous-réalisation devrait faciliter le respect de l'ONDAM 2012 ; à enveloppe 2012 inchangée, l'ONDAM augmenterait de 2,7 % par rapport à l'ONDAM exécuté en 2011 ;
- le rythme d'évolution constaté des dépenses durant les premiers mois de l'année ; selon la CNAM, ce rythme reste modéré sur les quatre premiers mois de l'année 2012 pour les soins de ville, qui représentent un peu moins de la moitié des dépenses dans le périmètre de l'ONDAM ; en ce qui concerne les dépenses hospitalières, et comme pour les autres années, aucune donnée fiable ne sera disponible, avant le deuxième semestre, sur l'évolution des dépenses sur les premiers mois de l'année 2012 ; selon l'avis du 31 mai 2012 du comité d'alerte sur les dépenses d'assurance maladie, les premières indications, difficiles à interpréter à ce stade, semblent néanmoins révéler une forte augmentation du nombre des séjours, des actes et des consultations externes dans les établissements publics de santé ; cependant la mise en réserve de 415 M€ devrait permettre de couvrir, totalement ou partiellement, ce risque de dérive des dépenses hospitalières ; au total, les informations connues en juin 2012 sur la progression des dépenses ne remettent pas en cause la possibilité de respecter l'ONDAM en 2012.
- la mise en œuvre effective des mesures d'économie ; leur montant, tel que prévu lors du vote la LFSS, était de 2,6 Md€ ; elles ont porté sur des tarifs ou des conditions de remboursement (tarifs d'actes de biologie et de radiologie, prix

des médicaments et des dispositifs médicaux), et sur le calcul des indemnités journalières, dont l'effet est certain ; elles se sont également traduites par des économies sur les versements aux établissements de santé.

Ces mesures d'économie reposent enfin sur des dispositifs visant notamment à changer les comportements, à titre principal ceux des prescripteurs : il s'agit d'actions de maîtrise médicalisée, qui représentent un montant attendu d'économie de 550 M€, dont les effets sont plus aléatoires et difficilement mesurables sur les premiers mois de 2012.

Le montant attendu pour 2012 des mesures d'économie dont l'effet est mesurable, c'est-à-dire en excluant les mesures de maîtrise médicalisée et les mesures de lutte contre la fraude, est de 1,9 Md€, après réévaluation au 15 mai 2012 en fonction de la mise en œuvre effective de ces mesures. Il est en baisse d'environ 100 M€ sur ce qui était prévu initialement.

Par ailleurs, une dépense de 300 M€ environ, devra être comptabilisée en 2012 sans avoir été prévue lors de la détermination de l'ONDAM pour 2012 : il s'agit des sommes que l'assurance maladie aura à verser aux médecins au titre de la « rémunération à la performance » instaurée par la nouvelle convention médicale, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012. Bien que versées en 2013, elles constitueront, en application du principe de comptabilisation en droits constatés, des dépenses de l'exercice 2012 et devront être provisionnées.

Au total, sous réserve que les postes pour lesquels une information ne sera disponible au plus tôt qu'au deuxième semestre (évolution des dépenses hospitalières et maîtrise médicalisée) ne connaissent pas d'évolution anormale, les éléments disponibles ne font pas apparaître un risque majeur de dépassement de l'ONDAM. L'effet de base favorable hérité de 2011 fait plus que compenser le retard pris pour la mise en œuvre des mesures d'économie et la non prise en compte, dans les prévisions, de la rémunération à la performance instaurée par la nouvelle convention médicale.

Le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie a ainsi estimé le 31 mai 2012 que, sauf en cas de forte accélération des dépenses de soins de ville dans la seconde partie de 2012 ou d'augmentation de l'activité hospitalière très supérieure à l'hypothèse retenue pour la fixation des tarifs, l'objectif de dépenses d'assurance maladie devrait pouvoir être respecté en 2012.

La Cour considère qu'une action résolue de maîtrise des dépenses et une grande prudence dans le dégel éventuel des crédits, par analogie avec ses préconisations pour les dépenses de l'Etat, devrait permettre de

limiter à 2,5 % la progression de l'ONDAM en 2012 par rapport à l'ONDAM exécuté de 2011.

Il conviendra enfin de veiller à ce que le respect de l'ONDAM hospitalier n'ait pas pour contrepartie un accroissement des déficits des établissements hospitaliers.

b) Les autres dépenses des administrations sociales

Contrairement aux dépenses d'assurance maladie, les autres dépenses des administrations sociales ne sont pas encadrées par une norme d'évolution. Elles font l'objet de simples prévisions fixées par la loi de financement de la sécurité sociale (retraites et famille) ou par les organismes en charge de ces prestations (principalement l'UNEDIC pour les dépenses d'indemnisation du chômage).

S'agissant des *prestations de retraite*, les écarts par rapport aux prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2012 ne sont susceptibles de provenir que des écarts sur les prévisions d'indexation et de volumes.

La revalorisation des pensions de retraite a été un peu plus importante que prévu en raison du rattrapage résultant de la prise en compte du taux d'inflation définitif de l'année 2011. De ce fait, les montant des pensions augmentera, en moyenne annuelle, de 2,1 %, pour une hypothèse initiale de 2,0 % ce qui conduira à 110 M€ de dépenses supplémentaires pour le seul régime général. Néanmoins cet effet prix devrait être compensé par un nombre relativement moins élevé de bénéficiaires de pensions de retraite constaté fin 2011. Au total, les dépenses de prestations de retraite du régime général pourraient être conformes à celles prévues par la LFSS.

En ce qui concerne les dépenses de *prestations familiales*, seul un effet volume est susceptible de jouer, le barème ayant été, de façon exceptionnelle, fixé par la LFSS pour 2012. Les réalisations 2011 ne remettent pas en cause la prévision, en termes de volume, des dépenses de prestations légales établies en LFSS pour 2012.

Les dernières prévisions de dépenses de *prestations chômage* réalisées par l'UNEDIC en mai 2012 ont été établies sur la base de prévisions de croissance plus pessimistes que celles du programme de stabilité (0,3 % de croissance du PIB en 2012). Elles prévoient une augmentation des dépenses d'indemnisation de 2 Md€, sur la base d'une progression de 76.200 du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage à fin 2012. Les prévisions inscrites

dans le programme de stabilité sont, quant à elles, cohérentes avec l'hypothèse d'une croissance du PIB de 0,7 %.

Les dépenses d'assurance chômage sont particulièrement sensibles à l'évolution de la conjoncture : ainsi une variation de 10 000 du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage a un effet en année pleine de 0,2 Md€.

2 - Les dépenses des collectivités locales

Les effets de la réforme de la fiscalité locale demeurent incertains, notamment dans la mesure où la compensation intégrale de la suppression de la taxe professionnelle n'est effective que pour 2010 et 2011. A compter de 2012, sous réserve de quelques ajustements techniques, le montant des dotations de compensation de la réforme sera figé. Dès lors, les collectivités pour lesquelles ces dotations représentent une part importante de leurs recettes pourraient connaître des difficultés. Le principe de la territorialisation de la CVAE qui a été retenu par le législateur porte en outre le risque d'une accentuation des inégalités territoriales au bénéfice des collectivités situées dans des zones en forte croissance.

Ces contraintes nouvelles issues de la réforme de la fiscalité locale et la poursuite du gel des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ont des effets diversifiés selon les catégories de collectivités locales. L'évolution de leurs investissements en 2012 est difficile à anticiper dans un contexte de durcissement des conditions d'accès au crédit.

a) Des contraintes nouvelles mais inégales sur la dépense locale

De faibles marges de manœuvre pour les régions

Les perspectives financières des régions, dont le budget total pour 2012 s'élève à 28 Md€ pour la France métropolitaine, s'inscrivent dans une dynamique de moyen terme accentuée par la réforme de la fiscalité locale. En effet, la période 2004-2010 s'était caractérisée par une transformation profonde de la structure des budgets régionaux. Alors que le rôle historique des régions était celui d'un financeur de projets, la part des dépenses de fonctionnement dans leur budget a continuellement augmenté sous l'effet, notamment, des transferts de personnel de l'Etat.

A la forte progression des recettes observée entre 2004 et 2008, sous l'effet des compensations de « l'Acte II » de la décentralisation, a succédé une évolution beaucoup plus modérée entre 2009 et 2011 (+3,6 %), qui a provoqué une contraction de l'épargne, une augmentation

du recours à l'emprunt et une réduction de la dépense annuelle d'investissement.

La réforme de la fiscalité locale renforce ces évolutions. La croissance de la CVAE, corrélée à celle du PIB, pourrait être inférieure de moitié à l'évolution des recettes constatée de 2009 à 2011, tandis que les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle seront gelées et que les régions ne pourront plus faire varier que le tarif des cartes grises. La faible croissance des produits de fonctionnement, couplée à une augmentation plus marquée des dépenses de fonctionnement, si elle se confirme, pourrait provoquer une nouvelle contraction de l'épargne et conduire à une hausse de l'endettement pour assurer le financement des projets, qui incombe toujours aux régions.

L'examen des budgets primitifs 2012, marqués par une réduction de moitié des marges de manœuvre en recettes, confirme ces tendances. Les contraintes de gestion se traduisent par le ralentissement de la croissance de la masse salariale (+ 2,1 % en 2012 contre + 2,5 % en 2011) et la croissance des budgets (1,7 % par rapport à 2011) est limitée à l'inflation prévisionnelle.

Une structure budgétaire fragile pour les départements

L'effet de ciseaux entre des dépenses rigides marquées par une forte hausse dans le domaine social, notamment pour ce qui concerne les trois allocations universelles de solidarité⁷¹, et des ressources cycliques, dont l'adossement aux compétences transférées ne garantit pas le même dynamisme, est un phénomène bien identifié. Cette structure budgétaire est difficilement soutenable pour les départements les plus fragiles lorsque la conjoncture économique se dégrade bien qu'ils puissent disposer de marges de manœuvre dans la gestion des allocations de solidarité.

Si la très forte hausse des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en 2011, après le redressement déjà observé en 2010, a permis la reconstitution de marges de manœuvre, il existe un risque important de baisse de cette ressource en 2012 (*cf. supra*).

Par le passé, les départements ont fait face à la croissance des dépenses en recourant au levier fiscal et à l'emprunt. La réforme de la fiscalité locale, qui a réduit sensiblement leur capacité à moduler les taux d'imposition et l'anticipation d'une progression moins dynamique de la CVAE par rapport à la taxe professionnelle rendent plus difficile le recours au levier fiscal.

⁷¹ Revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie et prestation compensatrice du handicap.

A l'incertitude sur l'évolution des DMTO s'ajoutent celles sur les mesures de péréquation des ressources entre les collectivités. Plusieurs départements s'interrogent sur les effets de la nouvelle définition du potentiel fiscal et du potentiel financier⁷² qui pourrait leur être défavorable.

Dans ce contexte, l'examen d'un ensemble représentatif de documents d'orientation budgétaire et de budgets primitifs suggère que les hypothèses retenues ont, de façon générale, été assez prudentes.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, les départements anticipent une forte hausse des dépenses sociales. Si les taux de croissance sont variables d'un département à l'autre, la tendance est identique pour la plupart d'entre eux. La masse salariale est en outre inégalement stabilisée selon les départements.

Dans ces conditions, la capacité d'autofinancement des départements pourraient se dégrader, mais la réduction des dépenses d'investissement, dans un contexte de difficultés de financement et d'augmentation des marges bancaires, devrait s'accompagner de la diminution du recours à l'emprunt (voir plus loin).

La persistance de marges de manœuvre pour le « bloc communal »

Les perspectives budgétaires du « bloc communal » (communes + intercommunalités) sont plus complexes à esquisser, en raison de la plus forte diversité des situations et des problématiques au sein de ce secteur. Néanmoins, globalement, les communes et les groupements ne rencontrent pas encore de manière aussi marquée les contraintes financières que subissent les deux autres catégories de collectivités.

Les contraintes résultant du gel en valeur des dotations de l'Etat, hors FCTVA et dotations liées à la réforme de la taxe professionnelle, devraient affecter les communes et leurs groupements. Toutes choses égales par ailleurs, il en résultera une réduction de leurs marges de manœuvre, mais celles-ci restent importantes en 2012.

Surtout, la réforme de la fiscalité locale aura un impact moins important sur ce secteur qui conserve une capacité significative de modification des taux de fiscalité. Un certain ajustement des recettes permettant de maintenir la croissance des dépenses demeure en effet

⁷² Deux indicateurs de ressources existaient avant la réforme de la taxe professionnelle : le potentiel fiscal qui est un instrument de comparaison des bases fiscales des collectivités territoriales et le potentiel financier qui, pour les communes et les départements, ajoute au précédent la part forfaitaire de la dotation générale de fonctionnement.

possible⁷³. La réforme s'est traduite par une diversification des recettes des communes, et plus encore des groupements, ainsi que par un renforcement de la part des contributions des ménages dans le financement des budgets. Outre la possibilité d'agir sur les taux, le secteur communal conserve des marges de manœuvre fiscales liées à la croissance des bases locatives cadastrales. Dans ce contexte, les effets du renforcement des dispositifs de péréquation sont difficiles à estimer.

En dépit de ces incertitudes, le secteur communal demeure caractérisé par une dynamique de croissance de ses charges de fonctionnement, malgré des efforts de meilleure maîtrise de la gestion d'équipes municipales ou intercommunales.

Globalement, en effet, la progression des dépenses de fonctionnement ne se ralentit guère. Ces dépenses, on l'a vu, sont réparties à la hausse en 2011 pour les communes et se sont maintenues à un niveau élevé pour les groupements. A cet égard, il ne paraît pas encore possible d'anticiper de gains significatifs de l'effort de mutualisation des services à l'échelle des intercommunalités, tel qu'il a été rendu possible par les instruments mis en place par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

Si la croissance de la masse salariale s'est ralentie pour les communes en 2011, notamment du fait du gel de la valeur du point de la fonction publique, elle est restée très marquée pour les groupements. Cette forte évolution des dépenses de personnel reste une des caractéristiques du bloc communal.

En dépit de la nette augmentation des frais financiers et du gel des dotations de l'Etat, les marges de manœuvre financière des communes et des groupements devraient, à nouveau, favoriser la croissance de leurs budgets de fonctionnement et de leurs investissements sans pour autant que leurs résultats financiers ne se dégradent nécessairement.

Au total, compte tenu des contraintes pesant sur les budgets des départements et des régions et des marges dont dispose le secteur communal, les informations disponibles ne conduisent pas à remettre en cause la croissance des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales inscrite pour 2012 dans le programme de stabilité (+ 2,1 % en valeur).

⁷³ Le rapport de mai 2010 du groupe de travail présidé par Gilles Carrez et Michel Thénault a montré que la hausse des recettes constituait le premier élément d'explication de la hausse des dépenses.

b) L'investissement des collectivités locales en 2012

En 2011, les collectivités locales françaises ont réalisé 54 Md€ de dépenses d'investissement (hors remboursements d'emprunt mais y compris subventions versées), autofinancées à hauteur de 75 % (autofinancement net et ressources propres d'investissement), le solde ayant été couvert par les emprunts souscrits⁷⁴.

Le programme de stabilité table sur une croissance de l'investissement local de 3,5 % en 2012, après + 2,4 % en 2011, en supposant que son évolution suit le « cycle électoral » (accélération à l'approche des élections municipales et ralentissement ensuite), mais il existe un aléa très important. Au cours des 20 dernières années, l'investissement local a en effet connu des taux de croissance évoluant entre - 5 % et + 13 %. L'incertitude est particulièrement forte en 2012 du fait des difficultés de financement mises en avant par les collectivités locales.

Les contraintes financières

Sur les dix dernières années, les nouveaux crédits bancaires aux collectivités locales varient annuellement entre 11 et 22 Md€ (flux nouveaux) et les collectivités remboursent entre 12 et 14 Md€. Les financements étaient largement d'origine bancaire, le recours aux obligations (hors billets de trésorerie) représentant moins de 4 % de l'encours de la dette. Jusqu'en 2008, le marché était extrêmement dynamique, porté par une concurrence très active entre établissements bancaires, des conditions souvent attractives et une bonne appréciation de la solvabilité des emprunteurs.

La crise financière a changé fortement les données du financement bancaire des collectivités locales.⁷⁵ En application des accords de Bâle III, après intégration dans le droit européen, de nouvelles règles prudentielles entreront progressivement en vigueur à compter de 2013. Elles se traduiront dès 2013 par des exigences de fonds propres plus élevées pour les banques et, ultérieurement, par l'imposition de ratios de liquidités qui visent à s'assurer à la fois que l'établissement est en capacité de faire face

⁷⁴ Les collectivités locales sont juridiquement obligées d'utiliser leur autofinancement d'abord pour rembourser leurs anciens emprunts. Seul ce qui reste alors de l'autofinancement peut être consacré aux investissements.

⁷⁵ On ne revient pas ici sur la crise des emprunts structurés « toxiques » analysée par la Cour dans son rapport public thématique de juillet 2011 sur la gestion de la dette publique locale.

à une insuffisance de liquidité et que son activité de transformation est maîtrisée.

Ces nouvelles règles, anticipées, et l'accroissement, constaté, du coût des ressources pour les établissements bancaires se sont d'ores et déjà traduites par une augmentation des coûts d'accès au crédit pour les collectivités locales, qui représentent en effet une charge en termes de liquidité pour les banques prêteuses. Elles ont conduit à une contraction de l'offre dont l'ampleur reste à évaluer. Pour les collectivités locales, les besoins, en diminution en 2011, ont été couverts par l'offre bancaire, et par une enveloppe de 5 Md€ mise à disposition par l'Etat sur des ressources du Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations. Cette enveloppe n'a été que partiellement utilisée pour le « bouclage » des budgets d'investissement 2011 mais était totalement engagée en mai 2012.

Au terme d'une enquête conduite par les juridictions financières⁷⁶, il apparaît que les conditions de financement des collectivités territoriales se sont dégradées progressivement sans avoir eu un impact sur le bouclage de la section d'investissement en 2011⁷⁷ ni, jusqu'à début 2012, un effet mesurable sur les perspectives d'investissement à venir.

Cette dégradation se manifeste surtout pour les collectivités les plus importantes qui rencontrent des difficultés pour couvrir l'intégralité de leurs besoins, doivent recourir à plusieurs prêteurs et subissent une augmentation des marges, depuis le début de 2011. Outre le renchérissement des conditions d'accès au crédit, les exigences anticipées des nouvelles règles prudentielles appliquées aux banques conduisent à une contraction importante de l'offre de lignes de crédits à court terme aux collectivités locales. L'inadéquation entre l'offre proposée et les demandes formulées par les collectivités tend à se développer.

Pour 2012, la situation est cependant plus incertaine dans la mesure où l'offre globale des établissements bancaires, qui ne devrait pas dépasser 10 Md€, serait insuffisante à elle-seule pour couvrir les besoins des collectivités locales et de leurs groupements (estimés à 16 ou 17 Md€). En outre, il n'est pas exclu que le volume des prêts accordés se situe *in fine* en deçà de ce montant de 10 Md€.

Par ailleurs, la création de la nouvelle banque publique, co-entreprise entre la Banque Postale et la Caisse des dépôts et consignations pour prendre la place de Dexia-Crédit local au terme du démantèlement

⁷⁶ L'échantillon est constitué de 96 structures locales : 57 communes, 19 EPCI, 8 départements, 6 régions et 6 syndicats.

⁷⁷ Sous réserve de la vérification de la sincérité des restes à réaliser en section d'investissement une fois les comptes administratifs arrêtés.

de ce groupe, et qui devait apporter un financement de l'ordre de 5 Md€, a pris un retard important. Un dispositif intermédiaire pour assurer, en 2012, une activité de prêts aux collectivités territoriales est mis en place par la Banque Postale, mais sans que l'on soit en mesure d'apprécier le volume de crédits à long terme disponible d'ici la fin de l'année.

Dans ce contexte, la mise en place d'une seconde enveloppe sur Fonds d'épargne de 5 Md€ a été annoncée par le précédent Gouvernement. Une première tranche de 2 Md€ a été placée à des conditions onéreuses pour les emprunteurs, cette enveloppe faisant cependant l'objet de demandes très supérieures à son volume. Les conditions de déblocage et d'utilisation d'une seconde tranche de 3 Md€ sont actuellement à l'étude.

Les difficultés de financement bancaire incitent certaines collectivités à recourir davantage au marché obligataire. Depuis le début de l'année, une dizaine d'opérations de long terme, de montant variable, ont été lancées. A l'initiative de l'association des communautés urbaines de France, une émission groupée, pour un montant estimé initialement à 1 Md€, est en préparation⁷⁸. L'issue de ce projet demeure cependant incertaine, compte tenu de la complexité d'une émission groupée liée notamment aux difficultés résultant du processus de notation inhérent à ce mode de financement. Sur l'ensemble de l'année, le volume du financement obligataire pourrait approcher 2 Md€.

Au total, la couverture du besoin de financement des collectivités locales pour 2012 demeure incertaine, comme celui du secteur hospitalier qui est confronté aux mêmes contraintes et éligible aux mêmes types de financement. Les difficultés d'accès au financement bancaire ont conduit à relancer le projet, porté par les associations de collectivités, d'une agence de financement des collectivités locales qui aurait vocation à se financer directement sur le marché obligataire.

La Cour estime essentiel qu'un tel dispositif, s'il devait voir le jour, respecte deux conditions : d'une part, l'Etat ne devrait pas être engagé financièrement, même indirectement ; d'autre part, la garantie solidaire des risques par les collectivités locales parties-prenantes devrait être assortie d'instruments de maîtrise appropriée de ces risques et être fidèlement reflétée dans leurs comptes, dans une présentation adaptée de ceux-ci.

⁷⁸ Elle concernerait plusieurs dizaines de collectivités et EPCI pour une enveloppe estimée fin mai à 650M€.

Les perspectives de l'investissement local

Dans un contexte marqué par des incertitudes sur les conditions de financement des collectivités locales, les informations disponibles sur l'évolution de leurs investissements sont difficiles à interpréter.

Les données comptables infra annuelles collectées par la direction générale des finances publiques ne peuvent pas être exploitées pour en tirer une prévision annuelle (*cf.* Chapitre IV).

Les communes et leurs groupements réalisent 60 % de l'investissement local et l'augmentation rapide de leurs recettes de fonctionnement en 2011 a renforcé l'autofinancement et permis un effort important d'investissement. Leurs dépenses d'investissement devraient a priori continuer à croître en 2012, le « bloc communal » continuant à porter l'essentiel de l'investissement public local.

Une étude réalisée par Dexia en avril 2012, à partir des données des budgets primitifs 2012, confirme ces anticipations. Elle relève que les grandes villes et les grands groupements envisageraient d'augmenter respectivement leurs investissements de 7,7 % et de 8 %. Cette orientation correspondrait à la mise en œuvre opérationnelle des projets élaborés en début de mandat.

A l'inverse, selon une autre étude plus récente⁷⁹, les incertitudes croissantes sur les conditions de financement, courant 2012, se traduiraient, par un mouvement de recul de l'investissement d'une partie des grandes communes et intercommunalités.

L'examen des budgets primitifs des régions montre une légère reprise de l'investissement (+ 0,8 % en 2012 après - 2,9 % en 2011). Les incertitudes sur le financement bancaire pourraient les conduire à recourir de façon accrue à des modes de financement alternatifs, tels le crédit-bail, pour financer leurs investissements, notamment dans le secteur des transports ferroviaires.

De nombreux départements anticipent une dégradation de leur situation financière et leurs dépenses d'investissement devraient continuer à baisser, mais dans une moindre mesure que dans les deux dernières années. Après un repli de 6,2 % en 2011 et de 13,4 % en 2010, les investissements départementaux diminueraient à nouveau de 3,2 % en 2012, selon l'étude de Dexia citée plus haut. Si la diminution de ces

⁷⁹ Enquête de l'Association des maires de grandes villes de France – mai 2012 (échantillon de 51 collectivités ou EPCI).

dépenses est d'ampleur très variable selon les départements (de 1 à 36 %), la tendance d'ensemble paraît nette.

Au total, en dépit des contraintes pesant sur le financement des investissements, l'hypothèse retenue dans le programme de stabilité d'une croissance de 3,5 % de l'investissement local en 2012 est plausible en l'état des informations actuellement disponibles.

3 - L'ensemble des dépenses publiques

Du fait de risques limités de dépassement, les normes de croissance en volume et en valeur des dépenses de l'Etat doivent pouvoir être respectées, comme en 2011, même si la contrainte est plus forte, en procédant à des redéploiements de crédits et en gageant tout au long de l'année les mesures nouvelles. A cette fin la marge de manœuvre que procure la réserve de précaution doit être complétée rapidement en gelant des crédits supplémentaires.

Dans le champ social, l'ONDAM peut et doit être respecté, comme en 2010 et 2011. La poursuite de la maîtrise des dépenses, une grande prudence dans les dégels de crédits hospitaliers permettent de viser l'objectif d'une progression de l'ONDAM en 2012 de +2,5 % par rapport à l'ONDAM exécuté 2011.

Les prévisions relatives aux autres dépenses sociales qui sont inscrites dans le programme de stabilité n'appellent pas d'observations particulières, sous réserve, pour ce qui concerne les indemnités de chômage et les autres dépenses liées aux revenus et à l'emploi des ménages, de la réalisation du scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement précédent. Le bas niveau des taux d'intérêt peut même laisser escompter une réduction des dépenses des ASSO, par rapport au programme de stabilité, du fait d'une moindre charge d'intérêt, mais son ampleur reste difficile à estimer.

L'évolution de l'investissement local est particulièrement difficile à prévoir. L'hypothèse retenue dans le programme de stabilité est plausible, mais sa réalisation est incertaine et pourrait influencer sur le déficit public de 2012 à hauteur d'environ 0,1 point de PIB, dans un sens comme dans l'autre.

Les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et les dépenses des ODAC sont moins volatiles que l'investissement local, et il n'y a pas lieu de remettre en cause les montants inscrits dans le programme de stabilité. Il existe toutefois un aléa de l'ordre de 0,5 Md€, dans un sens ou dans l'autre.

Au total, à politique inchangée et sous réserve de ces aléas et de la conjoncture économique, les informations disponibles fin mai 2012 permettent de considérer que la croissance des dépenses publiques est en ligne avec l'objectif de 0,5 % en volume, hors cession de licences téléphoniques, du programme de stabilité. Le respect de cet objectif implique cependant une grande vigilance pour ce qui concerne les dépenses de l'Etat et l'ONDAM.

IV - Les soldes et l'endettement publics

Le tableau suivant présente la répartition du déficit entre les sous-secteurs des APU en 2011 et 2012 tel qu'il figure dans le programme de stabilité. La fiabilité de ces soldes est d'abord examinée, compte tenu des développements précédents sur les prévisions de recettes et de dépenses, avant que ne soit l'évolution de la dette publique. Celle-ci dépend du déficit mais aussi des opérations affectant les actifs financiers.

Tableau 26 : solde des APU (% du PIB)

	APU	Etat + ODAC	ASSO	APUL
2011	- 5,2	- 4,5	- 0,6	0
2012	- 4,4	- 3,8	- 0,5	0

Source : programme de stabilité, avril 2012

A - L'Etat

1 - Le budget général

S'agissant de l'Etat, les menaces et risques identifiées au début du mois de juin ne sont pas de nature à compromettre le respect des plafonds de dépenses soumis aux deux normes de pilotage « zéro volume » et « zéro valeur ». Ces menaces correspondent, pour nombre d'entre elles, à des impasses de construction de la LFI, et notamment à des sous-budgétisations chroniques souvent critiquées, dans ses rapports successifs, par la Cour des comptes. Il est donc possible de se fixer comme objectif de respecter les plafonds de dépenses tels que la première loi de finances rectificative les a modifiés, c'est-à-dire ceux de la LFI abattus de 1,2 Md€, et de respecter les normes « zéro volume » et « zéro valeur ».

Les risques sur le solde du budget général proviennent essentiellement des recettes fiscales qui, même en retenant la prévision de croissance de 0,7 % du programme de stabilité, pourraient être inférieures

de 2 à 5 Md€ aux montants prévus. Ils tiennent notamment à l'impôt sur les sociétés, dont la prévision est très fragile, et pour lequel la marge d'incertitude s'exprime à ce stade de l'année en milliards d'euros. Une prévision plus fiable pourra être réalisée par l'administration début juillet lorsque seront connus les versements des entreprises au titre du deuxième acompte d'impôt sur les sociétés. Elle demeurera néanmoins incertaine jusqu'au dernier acompte versé par les entreprises en décembre.

En outre, les contentieux fiscaux communautaires pourraient se traduire, en comptabilité budgétaire, par une économie de 0,9 Md€ au titre du contentieux sur le précompte, les crédits prévus n'étant pas consommés, et par une dépense, non prévue, d'environ 1,5 Md€ au titre du contentieux sur les OPCVM.

Au total, le risque portant sur le solde du budget général est celui d'une détérioration comprise dans une fourchette de 2,5 à 5,5 Md€ y compris effet des contentieux fiscaux.

2 - Les comptes spéciaux

Tableau 27 : solde des comptes spéciaux (en M€)

	Solde LFI	Solde LFR
Comptes d'affectation spéciale	-440	80
Comptes de concours financiers	-4 105	-4 416
Comptes de commerce	114	114
Comptes d'opérations monétaires	68	68
Total Comptes spéciaux	-4 363	-4 154

Source : Cour des comptes (à partir de la LFI et de la LFR)

S'agissant du solde des comptes spéciaux, la LFR du 14 mars 2012 fait apparaître un solde négatif de 4,15 Md€. Ce solde est amélioré de 0,21 Md€ par rapport à la LFI.

A ce stade de l'année, il est particulièrement difficile de réaliser une prévision fiable d'exécution sur les comptes spéciaux. Toutefois, en raison de la prise en charge par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) des montants non versés au titre du premier plan d'aide à la Grèce à la fin du mars 2012, il est d'ores et déjà certain que, toutes choses

égales par ailleurs, le solde sera amélioré de 4,4 Md€ en l'absence de versement des tranches de prêts prévues en 2012⁸⁰.

Cette amélioration n'aura toutefois aucun impact sur le déficit de l'Etat en comptabilité nationale. En effet, cette dernière considère les prêts comme des opérations financières et les inscrit directement au bilan sans passer par le compte de résultat.

3 - Le solde budgétaire et le déficit en comptabilité nationale

Au total, le déficit budgétaire pourrait ne pas être aggravé, les pertes de recettes fiscales, évaluées entre 2,5 et 5,5 Md€ (y compris l'effet des contentieux fiscaux) en retenant l'hypothèse de croissance du programme de stabilité, étant compensées par l'amélioration du solde des comptes spéciaux.

Cette amélioration des comptes spéciaux est cependant sans impact sur le déficit de l'Etat en comptabilité nationale, qui pourrait donc être accru de 2 à 5 Md€ du fait des pertes de recettes fiscales. Celui-ci est le plus important car c'est une composante du déficit des administrations publiques qui fait l'objet des engagements internationaux de la France.

Sous réserve des décisions de l'INSEE et d'Eurostat, il ne serait pas significativement affecté en 2012 par les remboursements résultant des contentieux fiscaux, compte tenu des montants déjà prévus dans le programme de stabilité. En revanche, un coût de 7,5 Md€, au maximum selon l'administration, pourrait peser sur les comptes de 2013 et 2014.

B - Les administrations locales

Le programme de stabilité prévoit pour 2012 un déficit nul des administrations publiques en comptabilité nationale, ce qui correspond à la situation constatée en 2011. Toutefois, ce déficit pourrait être accru de 0,8 à 1,2 Md€, en raison d'une baisse des droits de mutation à titre onéreux, même avec une croissance du PIB de 0,7 %, qui affecterait surtout les départements. En sens inverse, la reprise des investissements prévue dans le programme de stabilité pourrait ne pas être aussi marquée compte tenu des contraintes pesant sur le financement des collectivités locales, mais il subsiste une incertitude sur le bloc communal qui dispose encore de marges de manœuvre et qui réalise la plus grande part des investissements locaux.

⁸⁰ Les 4,4 Md€ se décomposent en 3,89 Md€ inscrits en LFI pour 2012 et 0,46 Md€ correspondant au report de la tranche non versée en décembre 2011 dont les crédits ont été ouverts par la première LFR de l'année.

Au total, si la prévision d'un solde nul demeure plausible, le risque d'un solde légèrement négatif n'est pas à exclure.

C - Les administrations sociales

En 2011, le besoin de financement des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'est élevé à 0,6 % du PIB après 1,2 % en 2010 et 0,8 % en 2009. Pour l'exercice 2012, le programme de stabilité prévoit que le besoin de financement des ASSO revienne à 0,5 % du PIB.

Les prévisions de solde des différents régimes, notamment celles qui figurent dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, sont examinées avant le besoin de financement des ASSO.

1 - Le régime général

En septembre 2011, la prévision associée au projet de loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2012, reposant notamment sur une progression de la masse salariale de 3,7 %, était un déficit du régime général de 13,9 Md€ en 2012, en réduction de 4,3 Md€ par rapport à 2011.

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) correspondait alors à une augmentation de ces dépenses de 2,8 %.

La révision à la baisse des hypothèses macroéconomiques effectuée en novembre 2011 (croissance du PIB en volume ramenée de 1,75 à 1 % et masse salariale en valeur de 3,7 à 3,0 %) a conduit à prendre de nouvelles mesures afin de contenir le déficit.

Elles ont consisté notamment à fixer en baisse la progression de l'ONDAM (+2,5 %), à accélérer le calendrier de mise en œuvre de la réforme des retraites adoptée en 2010, en retardant d'un mois l'âge minimal de départ des personnes qui avaient la capacité de prendre leur retraite à compter du 1^{er} septembre 2012 et à diminuer la revalorisation prévue des prestations familiales et des aides au logement. L'effet attendu de ces différentes mesures d'économie était de 1,1 Md€ en 2012.

Au total, l'ensemble des mesures figurant dans la LFSS (PLFSS initial + plan d'équilibre de novembre) représentaient un montant de 8,6 Md€ dont 5,1 Md€ de recettes supplémentaires, 3,1 Md€ d'économies de dépenses et 0,3 Md€ de transferts d'autres régimes. Le déficit prévisionnel pour 2012 était ainsi ramené à - 13,8 M€.

L'actualisation dans le programme de stabilité pour 2012-2016 des hypothèses macroéconomiques pour l'année 2012 - croissance de 0,7 %

du PIB en volume (contre 1,0 %) et augmentation de 2,5 % de la masse salariale (contre 3,0 %) – a conduit la direction de la sécurité sociale à réviser en mai 2012 les prévisions de solde du régime général. D'autres éléments, intervenus postérieurement à la prévision associée à la LFSS, ont aussi été pris en compte⁸¹ par la DSS :

- la clôture comptable de l'exercice 2011, qui a permis de constater une réduction du déficit du régime général de 620 M€ par rapport aux prévisions. Si certains facteurs n'ont qu'un effet sur l'année 2011, d'autres en ont aussi sur la base retenue pour les prévisions de l'année 2012. Il s'agit notamment de l'augmentation moins importante que prévu des dépenses de prestations de retraite, qui a un effet favorable sur le solde du régime général, et de la moindre progression de la masse salariale du secteur privé, qui contribue à l'augmentation du déficit;
- la revalorisation plus importante que prévu des pensions de retraite (2,1 % en moyenne annuelle alors que les prévisions étaient bâties sur une hypothèse de 2,0 %) ;
- la révision de la prévision des dépenses dans le champ de l'ONDAM résultant essentiellement, outre de la connaissance, de façon définitive, de la base 2011, du décalage dans la mise en œuvre des mesures d'économie et de la nécessité de comptabiliser, dès 2012, les sommes que l'assurance maladie aura à verser en 2013 aux médecins au titre de la rémunération à la performance instaurée par la nouvelle convention médicale entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012 ;
- l'actualisation en janvier 2012 des prévisions de chômage par l'Unédic, dont la révision à la baisse de la prévision d'augmentation de la masse salariale constitue le corolaire, a pour effet d'augmenter les prises en charge de cotisation vieillesse par le FSV de 350 M€ environ (*cf* ci-après).

Au total, ces différents facteurs conduisent à aggraver le déficit prévisionnel du régime du régime général pour 2012 de 0,7 Md€, le portant de 13,8 Md€ à 14,5 Md€. En dépit de l'hypothèse de respect de l'ONDAM pour 2012, la branche maladie est la plus affectée par cette dégradation (déficit accru de 0,4 Md€).

⁸¹ L'instauration de la « TVA compétitivité » par la loi du 14 mars 2012 n'aurait, en ce qui concerne le régime général, qu'un effet très faible sur le solde.

Tableau 28: comptes des branches du régime général (Md€)

	Maladie		AT/MP		Vieillesse		Famille		Régime général	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Recettes	148,0	155,2	11,4	11,8	100,6	104,5	52,2	53,8	302,9	315,7
Dépenses	156,6	161,5	11,6	11,9	106,6	110,5	54,8	55,9	320,3	330,2
Solde	-8,6	-6,3	-0,2	0,0	-6,0	-6,1	-2,6	-2,1	-17,4	-14,5

Source : Direction de la sécurité sociale

Néanmoins, cette actualisation dont les résultats ont été communiqués à la Cour à sa demande ne saurait préjuger des prévisions qui seront établies pour la commission des comptes de la sécurité sociale au début de juillet.

Ainsi, la révision à la baisse de la prévision de masse salariale du secteur privé, suite aux résultats du recouvrement du régime général pour le premier trimestre 2012, conduirait à accroître le déficit du régime général : si la croissance était limitée à 2,25 % (au lieu de 2,5 %), ce déficit serait porté à 15,0 Md€ en 2012.

2 - Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

La LFSS 2012 tablait sur un déficit du FSV de 4,1 Md€ en 2012. L'actualisation des hypothèses économiques se traduit par une révision à la hausse du nombre de demandeurs d'emploi donnant lieu à une prise en charge de cotisations vieillesse par le FSV. Ceux-ci seraient plus nombreux de 5% que prévu lors de l'examen du PLFSS 2012. L'accroissement correspondant des dépenses du FSV (soit 350 M€) explique presque exclusivement la dégradation désormais attendue du déficit 2012 du fonds, qui atteindrait ainsi 4,4 Md€. Ces dépenses supplémentaires du fonds se retrouvent toutefois pour l'essentiel en recettes supplémentaires de la CNAV et contribuent à amortir, pour cette dernière, l'effet d'une moindre progression de la masse salariale sur les ressources tirées des cotisations vieillesse.

Une fois neutralisés les flux financiers entre le FSV et la CNAV induits par les évolutions du chômage, l'effet global d'une moindre croissance de 0,5 point de la masse salariale sur le déficit additionné du FSV et de la CNAV serait de l'ordre de 300 M€.

Le déficit de l'ensemble formé par le régime général et le FSV pourrait au total approcher 20 Md€ en 2012.

3 - L'AGIRC-ARRCO

Les comptes de l'ARRCO et de l'AGIRC devraient globalement enregistrer en 2012 un déficit nettement plus prononcé que celui anticipé lors de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2011. Ce dernier, évalué à -2,0 Md€, se fondait notamment sur des hypothèses d'évolution de la masse des cotisations à l'AGIRC et à l'ARRCO de plus de 3,5 % entre 2011 et 2012.

En retenant l'hypothèse du programme de stabilité et de croissance d'une masse salariale progressant de 2,5% en 2012, l'AGIRC-ARRCO chiffre désormais le déficit global à -3,6 Md€, même en intégrant une prévision d'excédent pour l'association de gestion des fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO (AGFF)⁸² de 1,1 Md€. Outre l'effet d'une moindre progression des cotisations, cette nouvelle estimation tient compte d'une prévision de résultat financier revue à la baisse de 1 Md€.

En retenant une hypothèse encore moins favorable sur la masse salariale, soit une progression de seulement 2,25 %, le déficit global serait de l'ordre de 3,8 Md€, en dépit d'un excédent AGFF de 1 Md€.

4 - Les établissements hospitaliers

Pour 2012, comme cela était le cas pour les années précédentes, il est difficile d'établir, en juin, des prévisions. Néanmoins, le niveau d'endettement des établissements hospitaliers les expose à un risque supplémentaire d'accentuation des déficits d'exploitation, lié au poids des charges financières (748 M€ de charges d'intérêt en 2011). La mise sous contrainte de l'ONDAM hospitalier, dont la progression a été ramenée à + 2,5 % en 2012 contre + 2,8 % en 2011, rend plus difficile le rééquilibrage des comptes des hôpitaux qui devront renforcer la maîtrise de leurs charges d'exploitation.

Les contraintes nouvelles sur l'accès au crédit rendent plus difficile le financement de l'exploitation d'établissements déficitaires et lourdement endettés, ainsi que les projets d'investissement, qui devront se concentrer sur ceux qui sont nécessaires aux soins (maintenance et modernisation d'unités obsolètes).

⁸² L'AGFF finance le coût des retraites complémentaires versées avant 65 ans aux pensionnés ayant liquidé une retraite de base à taux plein.

5 - L'assurance chômage

La dégradation de la situation de l'emploi à l'œuvre depuis la mi-2011 se traduirait par une forte augmentation du déficit de l'assurance chômage en 2012, qui atteindrait 3 Md€, après 1,6 Md€ en 2011. L'endettement net bancaire serait alors de 14 Md€ fin 2012.

Cette prévision pour 2012 établie par l'Unédic à la mi-mai est fondée sur les hypothèses d'une croissance du PIB de 0,3 %, d'une progression de la masse salariale de 2,4 % et d'une augmentation du nombre de DEFM de catégorie A de 178 000 et de demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage de 76 200.

Une augmentation de 10 000 du nombre de demandeurs d'emplois indemnisés par l'assurance chômage entraînerait une dégradation de 0,2 Md€ du résultat de l'UNEDIC.

6 - L'ensemble des administrations sociales

La plupart des facteurs d'augmentation, ou de réduction, des déficits des régimes de sécurité sociale apparus depuis le vote de la LFSS ont été pris en compte dans le programme de stabilité, notamment la révision à 2,5 % de la prévision de croissance de la masse salariale et l'aggravation du chômage liée à une croissance du PIB plus faible.

En revanche, n'a pas été pris en compte le risque d'une progression de la masse salariale limitée à 2,25 % (0,8 Md€). En sens inverse, le bas niveau des taux d'intérêt depuis le début de l'année pourrait se traduire par une réduction de 0,2 Md€ du déficit des ASSO. Au total et sous réserve de l'évolution de la conjoncture économique, le besoin de financement des administrations sociale de 0,5 % du PIB en 2012 qui est prévu dans le programme de stabilité est plausible.

D - L'ensemble des administrations publiques

Même avec une hypothèse de croissance du PIB de 0,7 % est retenue, l'élasticité des prélèvements doit être revue à la baisse, ce qui se traduit par une perte de recettes de 0,15 à 0,35 point de PIB par rapport à la prévision du programme de stabilité.

La progression des dépenses publiques devant, et pouvant, respecter l'objectif du programme de stabilité, sous réserve des aléas relatifs aux dépenses locales, cette perte de recettes correspond à l'augmentation prévisible du déficit public de 2012 sans mesures nouvelles de redressement.

Enfin, si la croissance du PIB est de 0,4 %, le déficit public pourrait être supérieur de 0,3 à 0,5 point de PIB à l'objectif de 4,4 %.

Tableau 29 : 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.

E - La dette et les garanties publiques

Avec un déficit de 4,4 % du PIB et une croissance économique, en valeur, de 2,3 % en 2012, conformément au programme de stabilité, le ratio d'endettement s'accroîtrait mécaniquement de 2,4 points de PIB entre fin 2011 et fin 2012. Il faut y ajouter les dettes contractées pour financer de nouveaux actifs financiers, notamment ceux qui résultent des interventions destinées à soutenir des Etats en difficulté de la zone euro.

1 - Les interventions en faveur de pays de la zone euro

Celles-ci ont d'abord pris la forme de prêts bilatéraux, mais coordonnés, à la Grèce, dont l'encours s'élevait à 11,4 Md€ pour la France au 20 avril 2012. Depuis le début de l'année, les prêts à la Grèce sont accordés par l'intermédiaire du fonds européen de stabilité financière (FESF), dont les emprunts sont garantis par les Etats de la zone euro.

Au 31 mai 2012, la France avait apporté des garanties, en principal, à hauteur de 35,9 Md€ au FESF pour lui permettre d'émettre les obligations nécessaires afin d'accorder des prêts à la Grèce (26,2 Md€), à l'Irlande (4,4 Md€) et au Portugal (5,3 Md€).

En comptabilité nationale, la dette publique est toutefois accrue du seul montant des prêts accordés aux Etats bénéficiaires⁸³ (les garanties,

⁸³ En comptabilité nationale, si le FESF prête un certain montant à un Etat en empruntant lui-même, les actifs financiers des Etats apportant leur garantie au FESF, et leur dette publique, sont augmentés de ce montant au prorata des garanties apportées par chacun (22 % pour la France).

souvent plus élevées, donnant la clé de répartition de ce montant entre les autres Etats).

Compte tenu des programmes d'assistance en cours et de leur calendrier d'exécution, tels qu'ils pouvaient être établis fin mai, l'encours de la dette publique à fin 2012 imputable à ces opérations (prêts bilatéraux et interventions du FESF) s'élèverait à 43,7 Md€, soit une augmentation de 29,2 Md€ par rapport à 2011.

Le mécanisme européen de stabilité (MES) est une institution internationale, créée par un traité signé le 2 février 2012, qui émettra des emprunts et accordera des prêts pour son propre compte, grâce à des capitaux apportés par les Etats participants. Sa capacité de prêt pourra aller jusqu'à 500 Md€, avec un capital libérable de 80 Md€. La quote-part de la France étant un peu supérieure à 20 %, elle devra apporter un peu plus de 16 Md€. Il a été convenu que les premières tranches de capital seront libérées dès 2012, dont 6,5 Md€ pour la France, ouverts dans la première loi de finances rectificative. Ces apports se traduiront par une augmentation, de même montant, de la dette publique.

Au total, sur la base des décisions arrêtées fin mai, la dette publique imputable aux interventions en faveur des Etats en difficulté de la zone euro devrait s'élever à 50,2 Md€ à fin 2012, après 14,5 Md€ fin 2011, soit une augmentation de 35,7 Md€ ou 1,8 point de PIB, quasiment égale à la prévision du programme de stabilité.

Cette prévision ne tient pas compte d'une aide de 100 Md€ à l'Espagne dont le principe a été annoncée début juin.

Ces opérations n'ont d'impact sur le déficit public qu'à travers les intérêts et commission reçus et versés, dont le solde est bénéficiaire. Elles ne pourraient accroître significativement le déficit que si les garanties accordées au FESF étaient mises en jeu ou si l'Etat était contraint ultérieurement à abandonner tout ou partie de ses créances sur la Grèce⁸⁵.

2 - Les engagements hors bilan et la situation de Dexia

Les engagements hors bilan de l'Etat au 31 décembre 2011 sont rappelés en annexe III. L'aggravation des difficultés du groupe Dexia

⁸⁴ Le capital autorisé est de 700 Md€, et la capacité de prêt maximale, théorique, est de plus de 4 600 Md€, le rapport entre capital et prêts devant être de 15 %.

⁸⁵ Si une créance du FESF, équivalente à une créance de la France en comptabilité nationale, était abandonnée, et les garanties mises en jeu, le traitement serait le même que pour l'abandon d'une créance directe de l'Etat. En général, cela se traduit par un transfert en capital, impactant le déficit, au profit du bénéficiaire de cet abandon.

depuis le début de l'année appelle une attention particulière sur les garanties qui lui ont été accordées.

Ce groupe bancaire ne peut se refinancer, difficilement, qu'avec des garanties des Etats français et belge qui s'élevaient à 24 Md€ pour la France au 31 mai 2012, montant qui pourrait être sensiblement augmenté si la Commission européenne l'autorise. Comme toutes les garanties, celles-ci n'ont d'impact sur le déficit et la dette publics que si elles sont mises en jeu.

Par ailleurs, l'Etat, comme d'autres entités publiques, détient une participation au capital de Dexia dont la valeur s'est fortement dépréciée. Cette dépréciation, constatée en comptabilité générale, n'a pas d'impact sur le déficit en comptabilité nationale.

3 - Une dette publique supérieure à 90 % du PIB fin 2012

La hausse de 1,8 point du ratio d'endettement imputable aux opérations de soutien aux Etats de la zone euro serait, selon le programme de stabilité, en partie compensée par des mouvements de trésorerie. Les liquidités accumulées fin 2011 par certaines administrations en empruntant par anticipation sur leurs besoins de 2012 diminueraient de 1,0 point de PIB de fin 2011 à fin 2012, réduisant d'autant le recours à l'endettement en 2012. Au total, les opérations financières n'ajouteraient que 0,8 point de PIB à la dette publique, au-delà des 2,4 points imputables au déficit, si bien que la dette passerait de 86,0 % du PIB fin 2011 à 89,2 % fin 2012.

Une mobilisation de la trésorerie de cette ampleur est incertaine et, surtout, deux facteurs pourraient faire passer le ratio d'endettement au-dessus de 90 % du PIB : des interventions en faveur des Etats de la zone euro plus importantes que prévu fin mai et une croissance du PIB inférieure à l'hypothèse du programme de stabilité.

Il est donc vraisemblable, tout en supposant le déficit ramené à 4,4 % du PIB en 2012, que la dette publique sera supérieure à 90 % du PIB à la fin de 2012.

CONCLUSION

A fin mai 2012, les dépenses publiques encadrées par des normes (dépenses de l'Etat et ONDAM) étaient susceptibles de respecter les objectifs fixés pour 2012. Des risques de dépassement ont été identifiés pour ce qui concerne l'Etat, mais ils sont d'ampleur limitée. Ils peuvent et doivent être neutralisés en redéployant les crédits et en gageant strictement toute mesure nouvelle grâce à la réserve de précaution constituée en début d'année.

L'évolution de certaines dépenses est plus difficile à prévoir et celle des investissements locaux particulièrement incertaine, mais la progression prévue dans le programme de stabilité est plausible.

Les risques principaux qui affectent la prévision de déficit public pour 2012 inscrite dans le programme de stabilité proviennent de la croissance des recettes et relèvent de deux catégories différentes.

En premier lieu, à hypothèse de croissance donnée, il existe des aléas à la baisse sur les recettes publiques, compris entre 0,15 et 0,35 point de PIB par rapport aux estimations du programme de stabilité. L'hypothèse d'élasticité des recettes au PIB retenue pour 2012 est manifestement trop élevée. Ce risque est concentré sur l'Etat et plus particulièrement sur l'impôt sur les sociétés dont le rendement est encore très difficile à prévoir à ce stade de l'année. Les prévisions qui seront faites début juillet par l'administration pourront reposer sur des informations plus précises et permettre de mieux apprécier ce risque.

En second lieu, la croissance du PIB se situer à 0,4 %. Le déficit serait accru mécaniquement de 0,15 point et le déficit public serait, au total, supérieur de 0,3 à 0,5 point de PIB à l'objectif du programme de stabilité pour 2012.

Sous réserve des délais de traitement par les services fiscaux et des modalités de comptabilisation en comptabilité nationale retenues par l'INSEE, les contentieux fiscaux ne devraient pas dégrader le déficit public de 2012. En revanche, leur coût pourrait peser, au plus, pour 5,75 Md€ sur l'exercice 2013 et 1,75 Md€ sur 2014. Il s'agit d'opérations exceptionnelles et temporaires sans effet sur le solde structurel, mais qui pèseront néanmoins sur le solde effectif et accroîtront d'autant la dette publique.

Enfin, la prévision d'une dette publique représentant 89,2 % du PIB fin 2012 repose sur la réalisation de cet objectif de déficit, de la prévision de croissance du programme de stabilité et enfin de la programmation envisageable fin mai des opérations de soutien aux Etats

en difficulté de la zone euro. Comme toutes ces conditions ne seront probablement pas réunies simultanément, la dette risque de dépasser 90 % du PIB.

Ces risques doivent être prévenus, car le respect de la trajectoire de réduction du déficit est essentiel à la crédibilité des engagements de la France et à une appréciation favorable des autres Etats de l'Union européenne et des marchés financiers sur sa politique.

Au vu des éléments d'information disponibles fin mai et dans la limite des investigations qui ont pu être menées, le respect de cette trajectoire est envisageable à condition de prendre rapidement des mesures nouvelles permettant de s'assurer contre les risques identifiés.

Les efforts de redressement doivent prioritairement porter sur les dépenses, quand bien même à ce stade de l'année, il est difficile de compenser les pertes de recettes par une action complémentaire massive sur les dépenses.

Réassurer la trajectoire prévue de réduction du déficit suppose donc :

1) de conforter une stricte vigilance sur l'exécution des dépenses soumises à des normes par un effort supplémentaire, ce qui implique :

- pour l'Etat, de ne pas financer par voie d'ouvertures de crédits en loi de finances rectificative les risques budgétaires identifiés et d'accroître par des mesures de gel complémentaires la réserve de précaution de sorte qu'elle soit suffisante pour couvrir les risques et aléas de gestions susceptibles de se concrétiser d'ici la fin de l'année ;

- pour l'assurance maladie, de viser une croissance de l'ONDAM de 2,5 %, et non 2,7 %, par rapport à l'exécution de 2011, grâce à la mise en œuvre complète des mesures d'économies initialement envisagées et une gestion très prudente des crédits gelés ;

2) des mesures fiscales nouvelles rapides et d'un montant significatif, pour compenser la révision à la baisse des recettes attendues en 2012, dont le montant exact devra être apprécié au vu des informations disponibles à mi-année.

Chapitre III

Les perspectives pour 2013 et au-delà

Le conseil de l'Union européenne a recommandé à la France, le 30 novembre 2009, de ramener son déficit public à 3,0 % du PIB en 2013. Les autorités françaises s'y sont engagées dès le programme de stabilité de janvier 2010 et le gouvernement actuel a confirmé cet engagement.

Le programme de stabilité transmis en avril 2012 à la Commission européenne a traduit cet engagement dans la trajectoire des finances publiques qu'il présente pour les années 2012 à 2016. Le déficit public y est ramené de 4,4 % du PIB en 2012 à 3,0 % en 2013, puis diminue d'un point de PIB par an jusqu'à 2016, année où l'équilibre serait atteint. Les hypothèses de croissance associées à ce programme sont de 1,75 % en 2013 puis de 2,0 % les années suivantes.

Tableau 30 : le programme de stabilité

% PIB	2012	2013	2014	2015	2016
Déficit	- 4,4	-3,0	-2,0	-1,0	0
Dette	89,0	89,2	88,4	86,4	83,2

Source : programme de stabilité d'avril 2012

Si des ajustements sont susceptibles d'être apportés dans le prochain programme de stabilité, la cible d'un déficit ramené à 3,0 % en 2013 n'a pas été remise en cause. Le respect des objectifs de finances publiques pour 2013 est en effet particulièrement important pour assurer la crédibilité des engagements de la France alors que la zone euro est gravement affectée par une crise des dettes publiques.

L'année 2013 est aussi celle pour laquelle cette trajectoire est la plus difficile à tenir, à la fois parce que les perspectives de croissance ne sont pas favorables et parce que les efforts à réaliser au cours de la période suivante seront moins importants, surtout si le retour à l'équilibre des comptes est fixé à 2017 au lieu de 2016.

Ce chapitre commence donc par exposer les raisons d'un rééquilibrage rapide des comptes publics et l'ampleur de l'effort structurel nécessaire en 2013, en fonction des hypothèses de croissance qui pourront être retenues, dans ce contexte très particulier.

Les principes généraux de l'action à mener pour consolider les comptes publics, en 2013 et au-delà, ainsi que leurs points d'application sont ensuite examinés. Enfin, la trajectoire des finances publiques de la France est comparée à celle d'autres pays européens.

I - L'impératif du rééquilibrage des comptes publics

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

La dette publique devrait dépasser les 90 % du PIB fin 2012, contre 64 % à la fin de 2007. Cette très forte augmentation entraîne depuis 2011 celle des charges d'intérêt dont l'évolution avait été un moment contenue par la baisse des taux.

Le taux d'intérêt auquel emprunte un pays de la zone euro sur une durée donnée est la somme d'un « taux d'intérêt sans risque », la référence usuelle étant le taux des emprunts fédéraux allemands de même durée, et d'une « prime de risque » dont le niveau dépend pour l'essentiel de la soutenabilité des finances publiques de ce pays et de la crédibilité de ses engagements.

Bien que l'écart entre les taux d'emprunt français et allemands se soit accru au cours des douze derniers mois, les taux des emprunts publics français étaient à des niveaux historiquement bas à la mi-juin 2012. En effet, le « taux sans risque » était lui-même exceptionnellement bas et des facteurs fragiles et réversibles limitaient la prime de risque attachée aux emprunts français : la crédibilité acquise grâce au respect des objectifs de déficit public ces deux dernières années et le retour en France de fonds placés dans les pays du sud de l'Europe par des investisseurs institutionnels français.

Le « taux sans risque » devrait plutôt remonter dans les prochaines années même s'il est impossible de préciser la date de ce mouvement qui dépendra notamment du profil de croissance. Ainsi le programme de stabilité retient l'hypothèse du retour des taux d'intérêt à leurs niveaux d'avant crise (3 % pour les taux à court terme et 4 % pour les taux à long terme) à l'horizon 2016. Des simulations effectuées par la Cour en respectant la trajectoire de dette du programme de stabilité montrent que la charge d'intérêt de l'Etat, qui porte 75 % de la dette publique, augmenterait alors de 12,5 Md€ entre 2011 et 2016.

Mais cette progression serait beaucoup plus forte si des efforts de consolidation insuffisants conduisaient à s'écarter de la trajectoire de dette. Dans un scénario où aucune mesure de redressement ne serait prise et où le déficit structurel primaire constaté en 2011 (- 1,4 % du PIB) ne diminuerait donc pas, la dette atteindrait 100 % du PIB en 2017 et 108 % en 2020⁸⁶. Avec la même hausse des taux que dans la simulation précédente, c'est-à-dire sans augmentation des primes de risque, la charge d'intérêts pour l'ensemble des administrations publiques passerait alors de 2,6 % du PIB en 2011 à 3,5 % en 2016, soit de 53 Md€ à 80 Md€.

L'anticipation par les marchés d'un tel « scénario inacceptable » entraînerait inévitablement une hausse rapide des primes de risque et donc des taux d'intérêt auxquels la France emprunte. Les exemples de l'Italie ou de l'Espagne montrent que la prime sur la dette d'un grand Etat peut rapidement représenter plusieurs centaines de points de base⁸⁷.

Le supplément de charges d'intérêt résultant en 2016 de la hausse de l'encours de dette à prime de risque inchangée (27 Md€) serait alors accru de 6 Md€ pour toute hausse de 100 points de base de cette prime (et de 14 Md€ au bout de dix ans), aggravant ainsi la dynamique en « boule de neige » de l'endettement.

⁸⁶ Sous les hypothèses suivantes : croissance potentielle de 1,4 % ; croissance du PIB de 0,7 % en 2012, de 1,25 % en 2013 et 1,8 % par an de 2014 à 2020 permettant de ramener le déficit primaire effectif (2,6 % du PIB en 2011) à son niveau structurel en 2021 ; hausse du prix du PIB de 1,5 % par an ; hausse du taux d'intérêt moyen de la dette de 0,1 point par an après 2012 ; pas de mesures de soutien aux pays de la zone euro au-delà de celles prévues dans le programme de stabilité.

⁸⁷ 100 points de base = 1 % ; selon l'OCDE (perspectives économiques, automne 2010), la prime de risque attachée aux emprunts publics augmente, en moyenne, de 4 points de base quand la dette s'accroît de 1 point de PIB, au-dessus d'un seuil de 75 % du PIB.

2 - Préserver la crédibilité du rééquilibrage des comptes publics

Le déficit public actuel est beaucoup trop élevé pour stabiliser la dette publique dont la progression est alimentée par les charges d'intérêt qu'elle génère. Une perte de confiance dans les engagements de retour à l'équilibre des comptes publics, en ayant pour effet un relèvement des primes de risque, renforcerait cette dynamique insoutenable de l'endettement. Elle donnerait un rôle excessif aux créanciers de l'Etat. Les marges de manœuvre mobilisables au sein des finances publiques pour mener la politique économique et sociale en seraient alors 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. Ceux-ci devraient en effet comptabiliser une réduction de la valeur de marché de leur portefeuille de titres publics, du fait de cette hausse des taux, et pourraient être amenés à accroître leurs fonds propres en augmentant les marges sur les crédits ou en réduisant leur volume par un durcissement de leurs conditions d'attribution.

A plus long terme, l'augmentation de la dette publique finit ainsi par avoir un effet négatif durable sur la croissance potentielle⁸⁸. Selon le FMI⁸⁹, celle-ci est diminuée de 0,2 point lorsque la dette augmente de 10 points de PIB, et certaines études mettent en avant des effets beaucoup plus importants. Lorsque la dette atteint des niveaux très élevés, sa réduction est donc impérative et l'effort nécessaire pour simplement la stabiliser est d'autant plus important que la dette est elle-même élevée⁹⁰.

Dans les circonstances actuelles, 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, peuvent être très importants, 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

⁸⁸ Au-delà d'un seuil difficile à déterminer et variable selon les pays, que certaines études situent, en moyenne, entre 80 et 90 % du PIB.

⁸⁹ « Fiscal policy in advanced economies : fiscal adjustment, efficiency and growth » C. Cottarelli, fiscal affairs department director; 13 Mars 2012.

⁹⁰ En pourcentage du PIB, l'excédent primaire qui permet de stabiliser la dette est proportionnel à son encours.

améliorée récemment avec le respect des engagements pris pour 2010 et 2011. Elle reste fragile.

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

Une stratégie de réduction rapide des déficits publics est susceptible d'exercer un effet négatif à court terme sur l'activité économique. Les modèles macroéconomiques d'inspiration keynésienne montrent que le PIB diminue de 0,5 à 1,2 %, selon les mesures mises en œuvre, lorsque le déficit est réduit d'un point de PIB en supposant que les autres pays maintiennent leurs déficits inchangés. Selon l'OCDE, cet effet est de 25 à 50 % plus élevé lorsque les pays membres de cette organisation réduisent ensemble leur déficit de ce montant.

Ces effets multiplicateurs pourraient toutefois être atténués dans un contexte de forte augmentation de la dette publique où une stratégie crédible de réduction des déficits est susceptible d'amener les agents économiques à réduire leur épargne de précaution.

Le dosage des mesures de redressement peut aussi permettre de limiter l'ampleur des effets multiplicateurs. Celle-ci dépend 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 - à la fois en termes de coûts et en termes structurels (recherche, innovation, qualité des produits...).

II - La difficile équation budgétaire de 2013

1 - Un effort plus important que prévu initialement

Lorsque, à la suite de la recommandation du Conseil de l'Union européenne de novembre 2009, la France a pris l'engagement de ramener son déficit public de 7,9 % du PIB en 2009 à 3,0 % en 2013 dans le programme de stabilité présenté en janvier 2010, elle escomptait une croissance du PIB de 1,4 % en 2010, puis de 2,5 % en moyenne sur la période 2011-2013.

En retenant les hypothèses macroéconomiques du programme de stabilité d'avril dernier, le PIB sera inférieur de presque 3 points en 2013 au niveau attendu en 2010 et il manquera de ce fait environ 1,5 point de PIB de recettes publiques par rapport à ce qui avait été prévu.

Du seul fait de ce retard de croissance, c'est-à-dire en supposant que l'évolution des dépenses et les mesures de hausse des prélèvements sur la période 2010-2013 auront été par ailleurs conformes au programme de stabilité de janvier 2010, le déficit sera ainsi supérieur de 1,5 point de PIB en 2013 à ce qui était prévu en 2010.

Compte tenu du fait que le déficit de 2009 a été de 7,5 %, et non de 7,9 % comme prévu dans le programme de janvier 2010, l'écart sera limité à 1,1 point de PIB. Cela signifie que, pour atteindre l'objectif de déficit de 3,0 % du PIB en 2013, un effort supplémentaire est nécessaire par rapport à ce qui était programmé en janvier 2010.

2 - Les incertitudes sur la croissance économique

Les prévisions de finances publiques, notamment celles qui seront associées aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2013, devront être fondées sur une hypothèse de croissance prudente.

La croissance potentielle constitue une première référence pour établir ces prévisions. Elle est de l'ordre de 1,4 % et, après une période de conjoncture dégradée comme les années 2008-2012, la croissance effective du PIB devrait lui être nettement supérieure. Cependant, la croissance potentielle mesure la progression de l'offre de biens et services⁹¹ et la croissance effective peut lui être longtemps inférieure si la demande est insuffisante⁹².

Pour que la croissance du PIB soit de 1,75 % en 2013, comme le prévoit le programme de stabilité, il faudrait qu'une reprise ait lieu dès le deuxième semestre 2012, ce qui paraît très hypothétique.

La plupart des autres prévisions de croissance pour la France en 2013 sont, à la mi-juin 2012, comprises entre 0,8 et 1,5 %. La Commission européenne prévoit ainsi une croissance de 1,3 %, le FMI de 1,0 % et l'OCDE de 1,2 %.

⁹¹ Compte tenu de l'évolution des facteurs de production disponibles (population active et stock de capital) ainsi que du progrès technique.

⁹² Ce qui conduirait à terme à réviser la croissance potentielle à la baisse.

Ces prévisions pour la France s'inscrivent dans des scénarios macroéconomiques dégradés pour l'ensemble de la zone euro : selon la Commission européenne, la croissance y serait de 1,0 % en 2013.

Des scénarios plus contrastés peuvent être envisagés. Les inquiétudes sont fortes sur les perspectives de croissance de nombreux pays de la zone euro et les interrogations nombreuses sur les politiques qui y seront menées. Ceci peut se traduire par un attentisme des entreprises préjudiciable à l'activité économique, notamment à l'embauche et à l'investissement.

Dans ces conditions, tout laisse à penser que la croissance n'atteindra pas 1,75 % en 2013. Une récession dès la mi-2012 et une croissance quasi-nulle en moyenne annuelle en 2013 pourraient même être envisagées, bien que ce ne soit pas non plus le scénario le plus probable.

La Cour n'a pas vocation à préciser l'hypothèse à retenir pour fonder la programmation des finances publiques, d'autant que la croissance en 2013 dépendra des décisions qui seront prises en France et dans l'Union européenne et qui, par principe, ne sont pas prises en compte dans ce rapport. Elle a, en revanche, examiné les conséquences, pour les finances publiques, de divers scénarios envisageables.

3 - Les perspectives d'évolution des recettes publiques

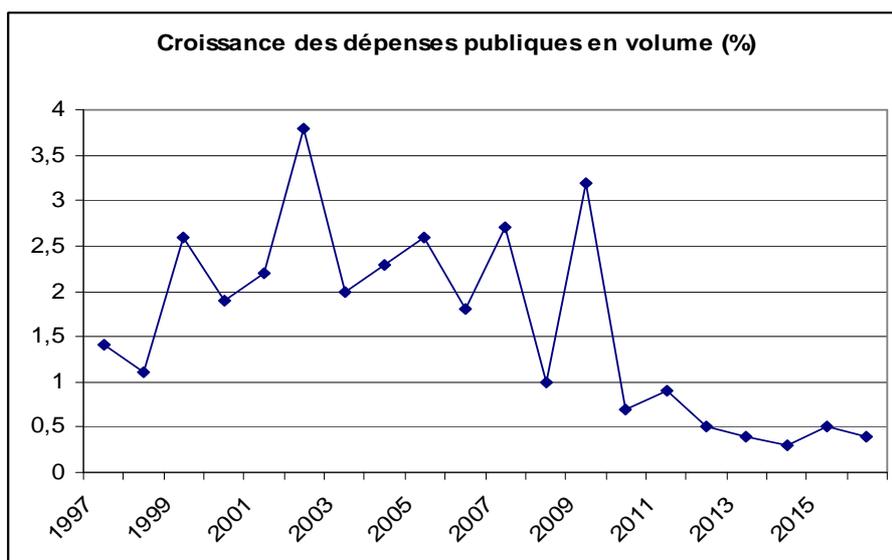
Selon le programme de stabilité, l'élasticité de la croissance des prélèvements obligatoires au PIB en valeur serait de 1,05 en 2013. Avec une croissance du PIB comprise entre 1,0 et 1,5 %, il serait plus pertinent de retenir une élasticité de 1,0.

La loi de programmation des finances publiques prévoit des recettes non fiscales de l'Etat de 22,5 Md€ en 2013, alors qu'elles ont été de 16,4 Md€ en 2011 (en exécution), en précisant que leur croissance serait dynamique, notamment grâce aux revenus des participations de l'Etat. Or, ainsi que cela a été noté plus haut, les résultats des entreprises publiques non financières diminuent et l'Etat ne maintient le niveau de ses dividendes qu'en prélevant une part de plus en plus importante de ces résultats. Il serait donc peu prudent d'escompter une croissance des recettes publiques autres que les prélèvements obligatoires supérieure à celle du PIB.

4 - La croissance tendancielle des dépenses publiques

Les taux de croissance en volume des dépenses publiques sont très variables d'une année à l'autre, mais de 2001 à 2011 ils ont été, en

moyenne annuelle, de 1,9 % pour les dépenses totales et de 2,0 % pour les dépenses primaires, avec une inflexion à la baisse dans les années 2007 à 2011 (respectivement 1,6 % et 1,7 %).



Source : calculs Cour des comptes sur données INSEE jusqu'à 2011 et 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.

La croissance des dépenses observée dans le passé peut donner une idée de l'évolution qu'elles pourraient connaître dans le futur, en l'absence de toute nouvelle mesure, mais cette approche est naturellement imparfaite.

Il serait souhaitable d'estimer la progression tendancielle des dépenses à partir de l'évolution de leurs déterminants, à législation inchangée. Celle des prestations sociales dépend ainsi de variables socio-économiques comme le nombre de personnes ayant l'âge requis pour en bénéficier et leurs revenus.

Toutefois, la mesure de la croissance tendancielle de certaines dépenses repose inévitablement sur une part importante de conventions. Par exemple, si les revalorisations du point de la fonction publique sont à la discrétion du gouvernement, la « tendance » à moyen terme est de l'indexer partiellement sur l'inflation. La mesure de cette tendance consiste alors à calculer une croissance moyenne sur une période de référence passée qui est elle-même conventionnelle.

Dans son rapport public annuel de février 2012, tout en notant pour le regretter l'absence d'une estimation rigoureuse par l'Etat de ses dépenses tendancielle, la Cour avait retenu une croissance tendancielle de l'ensemble des dépenses publiques en volume de 1,7 % par an.

Dans un rapport d'avril 2012, l'inspection générale des finances (IGF) l'a estimée à 1,5 % par an de 2012 à 2016. Elle a retenu, pour les administrations publiques locales, la croissance moyenne des dépenses en volume de 2007 à 2010 (1,0 %), ce qui constitue une hypothèse basse mais envisageable compte tenu des contraintes financières qui pèsent désormais sur elles.

Pour ce qui concerne les administrations de sécurité sociale, elle a repris les estimations des rapports annexés aux lois de financement de la sécurité sociale (2,3 % en volume pour les dépenses de la la branche maladie) et de la commission des comptes de la sécurité sociale (1,9 % pour les dépenses de la branche vieillesse et 0,4 % pour celles de la branche famille et les aides au logement). Au total, la croissance tendancielle des dépenses des ASSO serait de 1,75 % en volume.

Le rapport de l'IGF porte principalement sur les dépenses de l'Etat dont il estime la croissance tendancielle, en volume, à 1,3 % par an sur le périmètre de la norme « zéro volume » (361 Md€).

Cela représente une augmentation annuelle de 4,7 Md€ en volume, ou en euros constants, et de 10,5 Md€ en valeur, avec une hypothèse d'inflation de 1,7 %⁹³. Cette hausse de 10,5 Md€ peut se décomposer comme dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 31 : hausse tendancielle des dépenses de l'Etat
(Md€ courants par an)**

Intérêts	Interventions	Salaires	Pensions	Fonctionnement
+ 3,0 ⁹⁴	+ 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 », qui

⁹³ Hypothèse retenue par l'IGF. Les prix à la consommation sont supposés croître comme le prix du PIB.

⁹⁴ Des simulations effectuées par la Cour sur l'évolution de la charge de la dette montrent que sa hausse tendancielle sur 2012-2016, avec des hypothèses un peu différentes, pourrait être de 2,5 Md€ par an (*cf. supra*).

s'applique à ce champ, implique donc des mesures de redressement à hauteur de 6,0 Md€ par an. Si cette contrainte est respectée, le respect de la norme « zéro volume » se trouve aussi mécaniquement obtenu, en excluant l'hypothèse d'une forte hausse des taux d'intérêt⁹⁵.

5 - L'ampleur de l'effort à réaliser

a) L'effort structurel

La réduction du déficit d'une année à l'autre résulte de l'évolution de ses composantes exceptionnelle, conjoncturelle et structurelle.

Le déficit public de 2013 aura une forte composante exceptionnelle et temporaire liée aux conséquences des contentieux fiscaux. La répartition de leur coût total entre les exercices 2012 à 2014 est encore incertaine mais l'impact sur le déficit public, et la dette, pourrait atteindre 5,75 Md€ en 2013 en comptabilité nationale. Les développements qui suivent présentent l'effort structurel à faire en 2013 pour ramener le déficit public de 4,4 % à 3,0 % du PIB, en fonction des hypothèses de croissance, sans tenir compte de ces contentieux.

La composante conjoncturelle du déficit ne peut être diminuée que si la croissance du PIB en volume est supérieure à son rythme potentiel. Celui-ci étant supposé égal à 1,4 %⁹⁶, le solde conjoncturel s'améliore de 0,2 point de PIB si la croissance est de 1,8 % ; il ne varie pas si la croissance est de 1,4 % et se dégrade de 0,2 point si elle est de 1,0 %, ou encore de 0,7 point si elle est nulle.

Cette variation de sa composante conjoncturelle doit être complétée ou compensée par un effort structurel pour ramener le déficit public de 4,4 à 3,0 % du PIB⁹⁷.

Cet effort structurel se situe donc à un niveau variable en fonction de l'hypothèse faite sur la croissance du PIB. Il est estimé ici en retenant une élasticité unitaire des recettes au PIB, mais il serait plus important encore si cette élasticité était inférieure à 1.

Son montant équivaut à 1,1 point de PIB (23 Md€) si la croissance est de 2,0 % en volume, à 1,6 point (33 Md€) si elle est de 1,0 % et à 2,1 points si elle est nulle (44 Md€).

⁹⁵ 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€.

⁹⁶ Voir les explications sur cette hypothèse dans le chapitre I, au C) du I).

⁹⁷ Des mesures temporaires pourraient être envisagées s'il s'agissait seulement de ramener le déficit à 3,0 % du PIB, mais il convient aussi de s'inscrire sur une trajectoire pluriannuelle de retour à l'équilibre qui appelle un effort structurel.

Tableau 32 : effort structurel nécessaire en 2013 (Md€) selon la croissance du PIB

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

Source : Cour des comptes

Des efforts structurels de l'ordre de 1,5 point de PIB (soit 31 Md€ de 2013) 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.

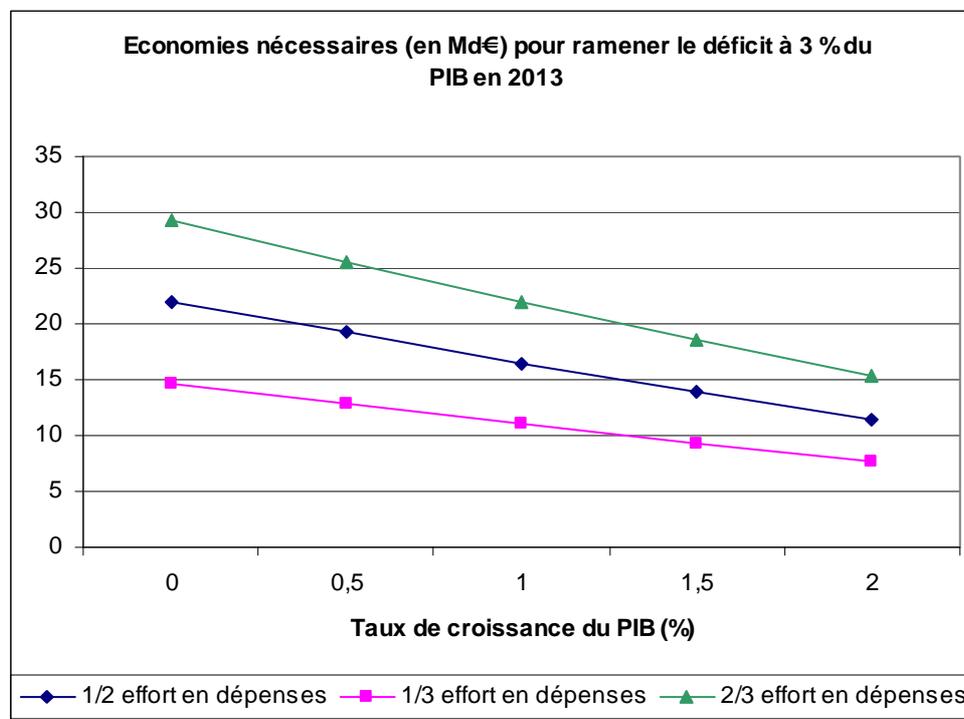
Des efforts plus importants, dans un contexte certes plus favorable, ont été réalisés dans d'autres pays : 1,7 point de PIB par an pendant 4 ans au Canada (1994-1997) ; 1,3 point par an pendant 4 ans en Finlande (1995-1998) ; 1,9 point par an pendant 3 ans en Suède (1995-1997). Les efforts programmés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

b) Les économies sur les dépenses

La composante relative aux dépenses de l'effort structurel correspond à peu près aux économies qu'il faudrait réaliser en prenant pour référence une croissance tendancielle de 1,5 % en volume des dépenses publiques⁹⁸. Les économies nécessaires pour atteindre l'objectif de déficit de 3,0 % du PIB dépendent donc de la répartition de l'effort structurel entre les hausses de prélèvements obligatoires et la maîtrise des dépenses.

Avec un effort structurel également réparti entre les dépenses et les prélèvements obligatoires, ces économies s'élèvent à 11,5 Md€ si la croissance est de 2,0 %, à 16,5 Md€ si elle est de 1,0 % et à 22,0 Md€ si elle est nulle. Le graphique ci-dessous permet d'en visualiser le montant en fonction de la croissance du PIB et de la répartition de l'effort total entre recettes et dépenses.

⁹⁸ L'effort structurel en dépenses, en Md€, se mesure en comparant la croissance des dépenses à celle du PIB potentiel. Comme cette dernière (1,4 %) est quasiment égale à la croissance tendancielle en volume des dépenses (1,5 %), l'économie à faire par rapport à cette tendance est aussi quasiment égale à l'effort structurel en dépenses.



Source : Cour des comptes.

Si, par exemple, la croissance du PIB est de 1,0 % en 2013 et si l'effort structurel est également réparti entre recettes et dépenses, les économies nécessaires s'élèvent à 16,5 Md€. Elles représentent 1,5 % du total des dépenses publiques (un peu plus de 1 100 Md€) et, comme celles-ci augmentent tendanciuellement de 1,5 %, il faudrait viser leur stabilisation en volume.

La répartition de cet effort entre les différentes catégories d'administrations publiques appelle des choix difficiles qui peuvent être illustrés en considérant plusieurs hypothèses.

Dans un premier scénario, la croissance des dépenses en volume pourrait être ramenée à zéro dans toutes les administrations publiques. Les économies nécessaires seraient alors beaucoup plus importantes pour les administrations sociales. La croissance tendancielle de leurs dépenses est en effet la plus élevée, du fait des évolutions démographiques, pour les retraites, et de la dynamique spontanée des dépenses de santé.

Dans un deuxième scénario, cette réduction de 1,5 point du rythme de croissance des dépenses publiques pourrait être uniformément appliquée à toutes les administrations publiques. Les dépenses sociales

augmenteraient alors de 0,25 % en volume, tandis que celles de l'Etat et des collectivités locales baisseraient respectivement de 0,2 % et 0,5 %.

Dans un troisième scénario, les économies seraient 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.

III - Les lignes de force de l'action à mener

Le nécessaire rééquilibrage des comptes publics appelle des mesures qui relèvent fondamentalement de choix politiques. La Cour n'entend ici que les éclairer en rappelant, dans la continuité de ses précédentes publications, les principes généraux qui doivent sous-tendre les stratégies de consolidation des finances publiques ainsi que les différents leviers d'action qui peuvent être mobilisés à cette fin.

A - Les principes généraux

L'effort de réduction du déficit devrait porter en priorité sur les dépenses et toutes les administrations publiques devraient y contribuer. Cet objectif appelle une nouvelle démarche de rénovation et de modernisation de l'action publique. Les hausses de prélèvements obligatoires, sans doute nécessaires pour compléter l'effet du ralentissement des dépenses publiques, devront viser prioritairement un élargissement de l'assiette des prélèvements en réduisant le coût des niches fiscales et sociales. Enfin, la priorité devrait être donnée au rééquilibrage des comptes sociaux.

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

a) Agir en priorité sur les dépenses publiques

S'il n'est pas possible de déterminer un taux maximal de prélèvements obligatoires, en revanche un taux nettement supérieur à celui des pays auxquels la France peut se comparer pourrait être préjudiciable à l'activité économique. En effet, en dépit des problèmes méthodologiques posés par ces comparaisons⁹⁹, l'écart des taux de prélèvement avec les autres pays peut avoir des effets négatifs sur

⁹⁹ Cf. notamment les exemples donnés dans le rapport de mars 2011 de la Cour sur « les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne ».

l'activité, à travers la dégradation de la compétitivité des entreprises et de l'attractivité du territoire.

Or, le taux de prélèvements obligatoires de la France en 2010 (42,5 %) était le cinquième de l'OCDE, derrière ceux du Danemark (47,6 %), de la Suède (45,8 %), de la Belgique (43,9 %) et de la Norvège (42,9 %), quasiment à égalité avec ceux de l'Italie (42,3 %), et loin devant celui de l'Allemagne (38,1 %) ¹⁰⁰.

Les écarts de taux de prélèvements obligatoires résultent toutefois pour partie de niveaux différents de déficits publics et le rapport des dépenses publiques au PIB est donc un indicateur plus pertinent. Celui de la France (56 %) est le deuxième de l'OCDE après celui du Danemark.

Il n'existe certes pas non plus de plafond, qui ne saurait être dépassé sans risques majeurs, applicable aux dépenses publiques. Ces dernières sont financées, pour l'essentiel, par des prélèvements obligatoires qui ont des coûts en termes d'activité, mais elles ont aussi des avantages socio-économiques qui les justifient. C'est la comparaison, au cas par cas, de ces avantages et de ces coûts, à la base de l'évaluation des politiques publiques, qui doit permettre de déterminer si elles sont nécessaires.

Il est néanmoins probable que la croissance des dépenses publiques peut être réduite en France sans remettre en cause la qualité des services publics et l'ampleur de la redistribution opérée par les dépenses publiques. Les nombreux rapports, notamment ceux de la Cour, qui mettent en évidence le manque d'efficacité de multiples organismes et politiques publics, la juxtaposition et le mauvais ciblage de nombreux dispositifs d'intervention confirment cette présomption.

En outre, les études réalisées par les organisations internationales tendent à montrer que le redressement des finances publiques est plus fort et plus durable lorsqu'il porte sur la maîtrise des dépenses, plutôt que sur le relèvement des impôts et cotisations. Selon des études du FMI sur un ensemble de pays développés, les multiplicateurs keynésiens sont supérieurs à 1 lorsque l'ajustement budgétaire porte sur les prélèvements et inférieurs à 0,5 lorsqu'il porte sur les dépenses.

L'effort structurel réalisé en 2011 (0,8 point de PIB sur le solde primaire) et celui qui résulterait de l'application du programme de stabilité en 2012 (1,2 point de PIB) portent surtout sur les prélèvements obligatoires (0,8 point de PIB en 2011 et autant en 2012). Des hausses d'impôts sont inévitables pour ramener le déficit à 3,0 % du PIB en 2013. Leur ampleur doit être limitée par l'effort, le plus important possible, sur

¹⁰⁰ Source : Commission européenne.

les dépenses publiques pour réduire leur poids dans le PIB. La programmation des finances publiques à l'horizon de 2017 devrait clairement faire apparaître cette orientation.

b) Couvrir tout le champ des dépenses des administrations publiques

Les leviers d'action mobilisés pour rééquilibrer les comptes publics devront concerner toutes les dépenses publiques. Les dépenses de fonctionnement des administrations publiques, les « frais généraux de la collectivité nationale », représentent 34 % de leur total¹⁰¹ (24 % pour les seules rémunérations), les dépenses d'intervention (prestations et autres transferts) en représentent 54 % et les investissements civils (subventions d'équipement incluses) 7 %. Les charges d'intérêt forment le solde (5 %).

Comme le souligne le chapitre IV, les engagements de la France en matière de finances publiques couvrent toutes les administrations publiques, y compris celles qui bénéficient d'une autonomie de gestion. Elles doivent donc toutes contribuer au respect de ces engagements. C'est d'autant plus nécessaire que de nombreuses politiques publiques font intervenir deux ou plusieurs administrations ce qui impose une approche globale de leur efficacité.

Face à l'enchevêtrement des compétences et à la multiplicité des structures, dont les effets en termes de surcoûts de l'action publique locale sont régulièrement dénoncés, tout nouveau mouvement de décentralisation devrait d'abord être inspiré par la recherche de leviers de rationalisation. L'enjeu doit être de rendre plus efficace l'organisation décentralisée de la République voulue par le Pouvoir constituant. A l'instar des autres catégories d'acteurs publics, la maîtrise des dépenses et de la fiscalité des collectivités territoriales demande à moyen terme des ajustements de compétences et d'organisation, qu'il appartient aussi d'accompagner au niveau national par une appréciation plus rigoureuse des charges imposées par les législations et normes nouvelles.

En particulier, le fait que les administrations publiques locales aient des comptes structurellement équilibrés ne les dispense pas de participer à l'effort collectif. La croissance de leurs dépenses, hors impact des compétences transférées par l'Etat, a en effet été très rapide, même si elle s'est infléchie récemment, et des économies importantes, notamment dans le secteur communal, peuvent certainement être réalisées sans remettre en cause les services fournis à la population.

¹⁰¹ Les achats de matériels militaires sont compris dans les dépenses de fonctionnement en comptabilité nationale.

Cette progression des dépenses locales n'a pas creusé le déficit public car elle a été financée par une hausse des impôts locaux. Or, celle-ci réduit les capacités contributives des ménages et entreprises dans un contexte où le taux global des prélèvements obligatoires est très élevé. Elle rend donc plus difficile l'augmentation des impôts et contributions au profit de l'Etat et des régimes sociaux. En outre, presque la moitié des ressources des collectivités territoriales leur sont apportées par l'Etat, sous forme de dotations, de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux et de fiscalité transférée.

c) Refonder et moderniser l'action publique

Depuis 1995, ont été lancées nombre de démarches de modernisation des administrations de l'Etat, programmes pluriannuels de modernisation, stratégies ministérielles de réforme, audits de modernisation, révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le retour à l'équilibre des comptes d'ici 2017, puis le maintien du solde structurel des APU au voisinage de l'équilibre, vont exiger à la fois la définition d'une trajectoire rigoureuse en matière de dépenses publiques et, plus largement, une rénovation en profondeur de la gestion publique.

Ces deux objectifs ne peuvent reposer sur la seule procédure budgétaire, qui vise pour l'essentiel à élaborer la loi de finances dans des délais très contraints et repose sur un nombre nécessairement restreint de réunions et d'arbitrages, qui ne permet pas à lui seul d'identifier et de mettre en œuvre les réformes structurelles génératrices d'économies de long terme.

Le retour à l'équilibre va exiger des choix budgétaires dictés par le souci d'une équitable répartition des efforts entre politiques publiques, associée à une réflexion sur les priorités de l'action publique. La rénovation de la procédure budgétaire effectuée ces dernières années, notamment avec la mise en place d'une programmation pluriannuelle des dépenses, ou la méthode, d'application encore limitée, de « justification au premier euro », constituent des acquis importants, mais ne suffisent pas à en faire le cadre d'une réforme de l'action publique.

Il est donc nécessaire de définir une démarche appropriée à la poursuite de cet objectif, qui permette d'identifier les gains d'efficience envisageables, les réformes structurelles pertinentes dans le cadre d'une revue exhaustive des objectifs de l'action publique et des moyens employés pour y parvenir. Cette démarche doit constituer un cadre d'appropriation des réformes nécessaires, d'aide à la prise de décision, et de suivi des décisions prises.

Les pouvoirs publics ont souhaité mettre en place des « projets de refondation et de modernisation de l'action publique ». Il importe, à cette occasion, de tirer les leçons des limites de la RGPP.

Le contenu de la RGPP a, en effet, été trop systématiquement orienté vers la réforme des structures administratives, administrations centrales ou services déconcentrés, principalement pour illustrer la règle de non remplacement d'un fonctionnaire partant en retraite sur deux. Elle s'est beaucoup focalisée sur la réforme des organisations et sur la recherche de gains en matière de dépenses de fonctionnement. De même, la RGPP a été exclusivement ciblée sur les administrations de l'Etat et ses opérateurs, laissant de côté les administrations sociales ou locales. Enfin, elle n'a pas véritablement permis la remise en question de dépenses d'intervention de l'Etat.

S'agissant de la « gouvernance » de la RGPP, la plupart des acteurs ont considéré comme un avantage le fait que le comité de modernisation des politiques publiques soit présidé par les plus hautes autorités de l'exécutif, mais mis en évidence une démarche n'associant pas assez au cours de la première phase, en amont de la prise de décision, les administrations et services concernés. Enfin, le Parlement a été peu associé à la RGPP. Les deux rapporteurs généraux des commissions des finances du Parlement ne siégeaient en effet aux comités de modernisation des politiques publiques et de suivi qu'à titre personnel. Le Parlement n'a pas eu communication des rapports d'audit. Les documents budgétaires ne lui ont par la suite pas permis d'évaluer l'impact financier des réformes mises en œuvre, malgré les demandes qu'il a formulées en ce sens.

S'agissant du champ couvert par la démarche de refondation et de modernisation, trois thèmes majeurs peuvent être mis en évidence.

Tout d'abord, la démarche devrait permettre de maîtriser les dépenses de masse salariale. La règle de stabilisation des effectifs de l'Etat, qui a été annoncée par le nouveau gouvernement, implique que les créations d'emplois envisagées pour l'éducation nationale, la justice et la police, soient compensées par des réductions d'effectifs dans les secteurs non prioritaires, selon un rythme supérieur à celui appliqué à partir de 2007. La plupart des secrétaires généraux de ministères, interrogés par la Cour dans le cadre de cet audit, ont appelé de leurs vœux la poursuite d'une réflexion sur les missions de l'Etat dans leur domaine de compétences. S'agissant des dépenses de fonctionnement de l'Etat, il est souhaitable de poursuivre les rationalisations engagées lors des deux précédents budgets triennaux en matière d'achats, d'immobilier, de dépenses informatiques ou de logistique.

Ensuite, les politiques donnant lieu à des dépenses d'intervention devraient constituer dorénavant le cœur de la démarche, étant donnée l'importance des enjeux financiers correspondants. La Cour a déjà souligné l'existence de plus de 1 300 dispositifs, dont l'évaluation est désormais un enjeu majeur et pourrait aider à prendre des décisions de réformes. Il est, en effet, souhaitable de s'interroger sur l'efficacité des dispositifs, et notamment leur bon ciblage, sur l'articulation entre les diverses modalités d'interventions -subventions, aides fiscales ou sociales, prestations-, sur l'efficacité de leur gestion et les enchevêtrements et doublons avec les dispositifs mis en place par les collectivités locales ou les partenaires sociaux.

Pour la plupart des interventions publiques, qu'il s'agisse du champ de la solidarité, de la formation initiale ou continue, de l'emploi ou de l'aménagement du territoire, les dispositifs d'intervention concernent à la fois l'Etat et les collectivités locales ou les administrations de sécurité sociale. Le partage des compétences ou les règles d'intervention croisées génèrent souvent complexité et surcoût.

Enfin, cette nouvelle démarche pourrait aussi conduire indirectement, à l'occasion de l'examen de la pertinence de l'action de l'Etat, à examiner l'efficacité et la rentabilité des investissements publics.

S'agissant de l'organisation de la démarche, elle pourrait donner plus systématiquement l'initiative aux ministères compétents, et prévoir des modalités d'association des élus nationaux ou locaux, notamment lorsqu'elle implique, pour telle ou telle politique, d'examiner aussi l'action des collectivités locales. Le Parlement devrait notamment être étroitement associé en amont de la prise de décision et, en aval, au bilan – notamment financier - des réformes.

La Cour considère que la formalisation de ce cadre d'action nouveau constitue une des conditions de la mise en œuvre effective de la trajectoire de retour à l'équilibre et donc de la crédibilité budgétaire et financière de notre pays.

Enfin, une nouvelle étape de la décentralisation devrait intégrer ces préoccupations, ce qui suppose d'inscrire de manière explicite 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.

2 - Compléter par des hausses de prélèvements obligatoires

La maîtrise des dépenses ne suffira pas pour rééquilibrer les comptes publics, plus particulièrement en 2012, où il s'agit de compenser

les pertes de recettes évaluées dans le chapitre II, et en 2013, où l'ampleur de l'effort nécessaire est trop important pour reposer seulement sur les dépenses.

Comme la Cour l'a souligné dans son rapport sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne¹⁰², 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. Comme la Cour l'a montré dans son rapport public annuel de février 2012, cette réduction a déjà été engagée, mais il est possible et souhaitable d'aller au-delà.

Dans le champ des dépenses fiscales, la juridiction a, par exemple, proposé de réexaminer : la réduction d'impôts en faveur de l'investissement outre-mer ; l'abattement de 10 % sur les pensions et l'exonération des majorations de pension en faveur des contribuables ayant eu ou élevé au moins trois enfants ; le taux réduit de TVA sur la restauration ; *les dispositions du régime d'intégration fiscale des groupes de sociétés qui vont au-delà de la simple compensation des résultats bénéficiaires et déficitaires* ; la réduction et le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, dont les plafonds pourraient être abaissés et le champ des services éligibles réduit sans remettre en cause leurs effets sur l'emploi.

Dans le champ des niches sociales, elle a identifié des dispositions, qui pourraient permettre, si elles étaient mises en œuvre, d'améliorer le niveau des recettes de la sécurité sociale de 10 Md€ : révision du seuil d'exonération des indemnités de rupture des contrats de travail ; augmentation des prélèvements sociaux sur les retraites chapeau ; hausse du forfait social (en sus de celle de 2 points prévue en LFSS pour 2012) et extension de son assiette ; alignement du taux maximal de la CSG sur les retraites sur le taux de droit commun, tout en maintenant l'exonération de CSG pour les retraites d'un faible montant.

Au-delà de la réduction des niches fiscales et sociales, les rapports de mars 2011 sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne et de juin 2011 sur les finances publiques donnaient des orientations qui restent d'actualité.

La Cour a notamment recommandé de ne pas alourdir les prélèvements qui pèsent sur le coût du travail et la compétitivité des

¹⁰² « Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne », rapport public thématique, mars 2011.

entreprises. Une réflexion est à cet égard souhaitable sur le remplacement de certains d'entre eux par des prélèvements sur une assiette plus large. La fiscalité du capital pourrait être redéployée pour taxer la spéculation et les rentes (foncières notamment), d'un côté, et favoriser l'innovation, l'investissement productif et la prise de risque, d'un autre côté.

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.

Enfin, le respect de la trajectoire des finances publiques en 2012 et 2013 est impératif et l'effort à réaliser si important qu'il pourra difficilement porter pour plus de la moitié sur les dépenses. Des hausses de prélèvements, le cas échéant temporaires, sur des assiettes larges, comme la TVA ou la CSG, pourraient donc être nécessaires.

Dans ces conditions, les efforts de réduction du déficit devront porter presque entièrement sur les dépenses publiques dans les années suivantes et être prolongés au-delà du retour à l'équilibre de sorte de pouvoir revenir sur ces augmentations des prélèvements.

3 - Rééquilibrer en priorité les comptes sociaux

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

Pour la branche maladie, dans l'hypothèse d'une croissance annuelle de l'ONDAM à 3 % en 2013 et pour les années suivantes, associée à une progression annuelle de la masse salariale de 3,5 % (soit la moyenne constatée sur les 12 dernières années), l'équilibre annuel de la branche serait repoussé à 2024. Fin 2020, le déficit cumulé depuis 2012 atteindrait près de 45 Md€. En supposant une croissance annuelle de l'ONDAM de 2,5 %, et sous la même hypothèse d'évolution de la masse salariale, l'équilibre serait atteint en 2018, avec un déficit cumulé à cette date de 20 Md€.

Sous cette même hypothèse d'évolution de la masse salariale, la branche famille conserverait des déficits annuels supérieurs à 2 Md€ au

moins jusqu'en 2020. Cette évolution s'explique en partie par la disparition progressive entre 2011 et 2020 des recettes tirées des prélèvements sociaux désormais opérés au fil de l'eau sur les compartiments euros des contrats d'assurance-vie multi support¹⁰³.

Sur la base de cette même hypothèse, une croissance de la masse salariale nettement plus modérée que celle prévue lors de la préparation de la réforme des retraites de 2010, le déficit additionné de la CNAV et du FSV resterait chaque année supérieur à 10 Md€. Le cumul des déficits sur 2012-2020 atteindrait alors plus de 90 Md€.

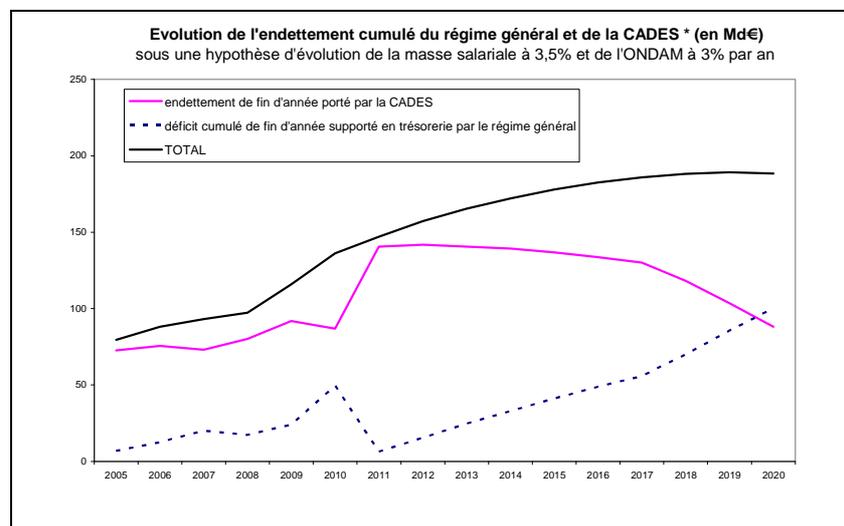
Plus généralement, sur les régimes de retraite, la Cour avait recensé, dans son rapport de juin 2011 sur la situation et les perspectives des finances publiques, les risques pesant sur le respect de l'objectif d'équilibre de l'ensemble des régimes de retraite à l'horizon 2020 et estimé à 10 Md€ de déficit supplémentaire les conséquences d'un niveau de chômage plus élevé qu'attendu.

D'ores et déjà, les projections des régimes complémentaires AGIRC-ARRCO, tenant compte de la dégradation de la conjoncture en 2012, et tablant sur une croissance moyenne de la masse salariale limitée à 3,5% d'ici 2020, conduisent à anticiper à cet horizon une détérioration supplémentaire du besoin de financement des retraites de 9 Md€ au-delà des 10 Md€ estimés par la Cour en 2011 dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Le montant cumulé des déficits ainsi enregistrés par le régime général et le FSV entre 2012 et 2020 pourrait ainsi 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.

La LFSS 2011 a en effet déjà prévu la reprise progressive des déficits de la branche vieillesse et du FSV pour les années 2011 et 2018, ainsi que le financement de son amortissement d'ici 2025. Mais cette reprise n'est autorisée et financée que dans la limite d'un montant total de 62 Md€.

¹⁰³ Ces prélèvements devaient se traduire par une recette de 1,6 Md€ pour la CNAF en 2011.



* l'évolution de l'endettement porté par la CADES correspond à la trajectoire prévue en LFSS 2011 conduisant à un amortissement complet en 2025

En tenant compte des déficits 2011 de la CNAV et du FSV, ce sont dès lors plus de 100 Md€ de déficits cumulés en 2020 dont la reprise par la CADES n'est ni prévue ni financée.

4 - 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.

Comme on le verra dans le chapitre IV, de nouvelles règles européennes d'encadrement et de surveillance des finances publiques s'appliquent dès maintenant ou pourraient s'appliquer rapidement. Leur mise en œuvre peut contribuer à renforcer la crédibilité de la France.

Elles mettent l'accent sur un effort structurel de réduction du déficit public et une trajectoire de convergence vers un objectif de solde structurel à moyen terme, ce qui correspond aux analyses de la Cour. 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 chez les 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.

B - Les points d'application

1 - Maîtriser la croissance des dépenses de fonctionnement

Le principal enjeu budgétaire porte sur la masse salariale qui constitue 70 % des dépenses de fonctionnement des administrations publiques, même si les efforts doivent être poursuivis sur les autres dépenses de fonctionnement. Après des développements sur l'évolution tendancielle de la masse salariale, et les leviers d'action utilisables pour assurer sa maîtrise, sont examinées de façon spécifique les dépenses de fonctionnement des collectivités locales, sur lesquelles l'effort a moins pesé dans le passé.

a) La masse salariale

En comptabilité nationale, les rémunérations versées par les administrations publiques représentaient 13,2 % du PIB en 2010 (cotisations employeurs incluses), soit 6,6 % du PIB pour l'Etat et les ODAC, 3,0 % pour les ASSO et 3,5 % pour les APUL.

L'examen porte d'abord sur la masse salariale de l'Etat (82 Md€ en 2011 hors contributions au CAS pensions) parce que les facteurs déterminant son évolution sont mieux documentés. L'analyse est ensuite élargie à la masse salariale de l'ensemble des administrations publiques.

Une croissance tendancielle de 1,6 % à effectifs constants

La croissance tendancielle de la masse salariale, à effectifs constants, peut être estimée en se fondant sur l'évolution, au cours des dernières années, de ses autres déterminants principaux : les hausses du point de la fonction publique ; les mesures catégorielles et diverses ; le glissement vieillesse technicité (GVT) positif, qui mesure l'impact des déroulements de carrière, et le GVT négatif, ou effet de noria, qui mesure

l'effet du remplacement des agents sortant de la fonction publique par de nouvelles recrues en moyenne moins rémunérées¹⁰⁴.

Cette croissance tendancielle de la masse salariale de l'Etat est de 1,6 % en valeur, soit 1 300 M€ par an qui se répartissent entre :

- 650 M€ au titre des revalorisations du point de la fonction publique et de l'effet de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) et des mesures en faveur des bas salaires ; dans les années 2006-2010, les revalorisations du point ont en effet été à peu près égales à la moitié de la hausse des prix. Avec une hypothèse d'inflation de 1,5 %, elles contribuent à augmenter la masse salariale de 600 M€ par an¹⁰⁵ ; dans ces conditions, l'impact de la GIPA et des mesures relatives aux bas salaires est de l'ordre de 50 M€.
- 500 M€ au titre des mesures catégorielles ; celles-ci ont en effet représenté environ 500 M€ en moyenne par an de 1999 à 2008, puis des montants un peu plus élevés (550 M€) depuis 2009 en raison de la rétrocession partielle des économies induites par le schéma d'emploi ; en cohérence avec une hypothèse de stabilisation des effectifs, une contribution d'environ 500 M€ par an à la hausse tendancielle de la masse salariale peut être retenue.
- 150 M€ au titre du GVT solde, qui est la somme algébrique du GVT positif (+ 1 200 M€) et du GVT négatif (et - 1 050 M€).

Depuis 2009, des mesures « diverses », qui s'ajoutent aux facteurs précédents, ont pris une ampleur très significative alors qu'elles étaient en moyenne négligeables auparavant. Comme elles sont très liées aux restructurations administratives associées au non remplacement d'un départ en retraite sur deux, il est cohérent avec l'hypothèse de stabilisation des effectifs de considérer qu'elles seront nulles dans les années à venir.

Cette évolution tendancielle à effectifs constants n'est guère compatible avec le respect de la norme zéro valeur des dépenses de l'Etat. En effet, comme la masse salariale représente 30 % des dépenses qui entrent dans le champ de cette norme, il serait difficile de la respecter sans que la masse salariale soit elle-même stabilisée en valeur, ou du moins s'en rapproche, sauf à devoir réduire fortement les dépenses d'intervention.

¹⁰⁴ cf. annexe X.

¹⁰⁵ Chaque hausse de 1 % du point accroît de 800 M€ la masse salariale de l'Etat et de 1 800 M€ celle de l'ensemble des administrations publiques.

L'impact financier de chacun des leviers qui peuvent être utilisés pour limiter cette progression est d'abord examiné, puis sont présentés des scénarios les combinant dans des proportions différentes et permettant de stabiliser la masse salariale en valeur¹⁰⁶.

Un premier levier : les effectifs

Le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux peut servir de repère pour illustrer les enjeux d'une baisse des effectifs. Il se traduit par une économie brute annuelle d'environ 900 M€, calculée en multipliant le nombre de suppressions d'emplois (30 000 ces dernières années) par le coût moyen des nouveaux recrutements (30 000 €), ce qui appelle deux observations.

D'abord, il s'agit d'une économie à court terme induite par le renoncement à un recrutement alors que, sur la durée d'activité d'un fonctionnaire, c'est son coût moyen sur cette durée qui doit être pris en compte¹⁰⁷. Ce dernier est d'environ 40 000 €, alors que le coût moyen des entrants est de l'ordre de 30 000 € (le relèvement du niveau de qualification à l'entrée réduit cet écart). L'économie annuelle en régime permanent est donc de 1 200 M€, mais c'est l'économie à court terme de 900 M€ qui doit être prise en compte dans la perspective du rééquilibrage des comptes publics à l'horizon du prochain programme de stabilité.

Ensuite, ces montants diminueront dans les prochaines années. En effet, le nombre de départs en retraite de fonctionnaires civils a atteint un maximum de 81 000 en 2007-2008 et tend désormais à baisser¹⁰⁸. Il était de 70 000 en 2011 et pourrait passer au-dessous de 60 000 par an à partir de 2014.

Les prévisions de départs en retraite

Les prévisions de départs en retraite des fonctionnaires établies par le service des retraites de l'Etat et la direction du budget qui déterminent l'évolution prévisible des dépenses du CAS pensions et des taux des contributions employeurs ont connu des progrès importants. Ils ont notamment permis une meilleure anticipation des changements de comportement liés aux réformes des conditions de liquidation des droits à pension.

¹⁰⁶ Les incertitudes relatives aux déterminants de la masse salariale de l'Etat sont telles que les montants indiqués doivent être considérés comme des ordres de grandeur.

¹⁰⁷ Sur la durée de vie de ces fonctionnaires, il faudrait même faire une moyenne actualisée de leurs rémunérations d'activité et de leurs pensions de retraite.

¹⁰⁸ Au-delà des fluctuations engendrées par les réformes des conditions de liquidation des pensions.

Cependant, les prévisions de départ en retraite utilisées pour l'application de la règle du « un sur deux » et le pilotage de la masse salariale portent sur un périmètre différent (celui des agents publics employés par les ministères, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels) et restent entièrement tributaires des prévisions transmises par les ministères. Or, leur qualité est variable et la direction du budget peut difficilement les vérifier, son propre modèle étant trop agrégé et faute pour elle de pouvoir accéder aux systèmes internes de gestion des ressources humaines des ministères.

A l'horizon des cinq prochaines années, une économie brute de 900 M€ par an peut néanmoins être retenue. Environ 700 M€ par an ont été, ou devraient être, rétrocédés aux agents sur les années 2009-2012 si on inclut toutes les mesures catégorielles et « diverses ». Cependant, les enveloppes catégorielles ont toujours existé et leur montant était en moyenne de 500 M€ par an au cours de la décennie précédente. Le surcoût de ces rétrocessions par rapport aux évolutions antérieures est donc de 200 M€ par an et l'économie nette permise par la règle du « un sur deux » est de l'ordre de 700 M€¹⁰⁹.

Un deuxième levier : la politique salariale et les déroulements de carrière

Le gel du point de la fonction publique se traduit par des économies de presque 600 M€ par an par rapport aux pratiques de revalorisation des années 2006 à 2010, montant à ramener à 500 M€ en tenant compte de la GIPA. Il est cependant difficile de maintenir ce gel jusqu'en 2016-2017, surtout dans un contexte marqué par le relèvement progressif du taux de cotisations salariales aux régimes de retraite de la fonction publique.

La maîtrise des mesures catégorielles et diverses (plus de 500 M€ par an) pourrait être renforcée tout en réduisant les inégalités entre ministères en matière de primes et indemnités. A cette fin, il pourrait être envisagé de faire masse d'une partie des enveloppes catégorielles annuelles, sans faire de distinction avec les mesures diverses, pour permettre une répartition plus équitable. Le solde des enveloppes catégorielles pourrait être affecté aux ministères pour être rétrocédés aux seuls agents touchés par les restructurations des services.

Le GVT positif, qui correspond aux déroulements de carrière à l'ancienneté ou au choix des agents en place, accroît automatiquement la masse salariale de 1 200 M€ par an. Il pourrait être diminué, au moins temporairement, en ralentissant les avancements ou en réduisant les taux de promotion dans les grades supérieurs.

¹⁰⁹ Soit 900 M€ - 200 M€.

Les scénarios permettant de stabiliser la masse salariale en valeur

Le respect de la norme « zéro valeur » des dépenses de l'Etat est nécessaire pour maîtriser l'ensemble des dépenses publiques. En utilisant les instruments présentés ci-dessus dans des proportions variées, le tableau ci-après présente en regard de l'évolution tendancielle mentionnée plus haut les divers scénarios qui peuvent être envisagés pour atteindre ce résultat :

- le premier (colonne 1) repose sur un « schéma d'emploi » correspondant à une baisse des effectifs de 30 000 par an¹¹⁰, 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 (colonne 2) 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 (colonne 3) 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 (colonne 4) 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.

Tableau 33 : 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 + 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
Catégoriel + divers	+ 500	+ 650	+ 200	+ 250	+ 50
Total	+ 1 300	0	0	0	0

Source : Cour des comptes.

Si les effectifs sont maintenus constants, la seule source d'économie est constituée par le GVT négatif¹¹¹. Or, le GVT positif tend, à politique inchangée, à lui être supérieur. Pour stabiliser la masse salariale en valeur, il faut donc agir sur la politique salariale et les

¹¹⁰ Soit, à peu près, le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

¹¹¹ Le GVT négatif est égal au produit du nombre de sortants par l'écart de coût entre les effectifs sortants et entrants. Il est donc indépendant du nombre de recrutements qui impacte seulement le schéma d'emplois.

déroulements de carrière en gelant la valeur du point et en réduisant les mesures catégorielles ainsi que les avancements.

Par conséquent, seule une baisse des effectifs donne des marges de manœuvre en matière salariale.

La masse salariale publique totale

En comptabilité nationale, les rémunérations versées par les administrations publiques représentaient 13,2 % du PIB en 2010 (cotisations employeurs incluses), contre 13,0 % en 2006. Rapportées au PIB, les dépenses de personnel des APUL et ASSO ont augmenté et celles de l'Etat ont diminué, principalement en raison d'évolutions divergentes de leurs effectifs.

Au cours de la seconde moitié de la précédente décennie, le nombre total de fonctionnaires de l'Etat, des administrations locales et des hôpitaux a augmenté en moyenne de 0,6 % par an. Il a baissé de 1,4 % par an dans les services de l'Etat et a augmenté de 3,4 % dans les collectivités territoriales et de 1,2 % dans les hôpitaux. Une partie de ces évolutions résulte certes de transferts de compétences et de personnel de l'Etat vers les collectivités locales, mais la masse salariale des APU ne peut être maîtrisée sans un net ralentissement de la croissance des effectifs des fonctions publiques locales et hospitalières. A titre d'exemple, les effectifs de la fonction publique territoriale ont crû de 350 000 de 1999 à 2008, hors transferts de compétences.

En matière salariale, la politique suivie par l'Etat 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'Etat et de 1,8 Md€ celles de l'ensemble des administrations publiques. Les mesures catégorielles décidées par l'Etat peuvent aussi avoir un effet indirect, compte tenu des règles de parité entre corps des trois fonctions publiques.

La maîtrise des dépenses salariales des collectivités locales et des hôpitaux est d'autant plus nécessaire qu'elles sont actuellement loin de supporter le vrai coût économique qui s'attache à l'emploi de leurs personnels. Le taux de cotisation qu'elles versent à la CNRACL est en effet nettement inférieur au taux d'équilibre de ce régime de retraite et devra être relevé à brève échéance.

L'équilibre financier de la CNRACL

La CNRACL devrait enregistrer en 2012 un déficit de près de 750 M€, soit le double de celui constaté en 2011 alors même que les charges de compensation démographique pesant sur la caisse diminueront de 270 M€ entre 2011 et 2012 en raison de la suppression de la compensation spécifique vieillesse. Cette dégradation des comptes traduit la détérioration tendancielle des ratios démographiques du régime, l'effet favorable à court terme des transferts de personnels liés à la décentralisation étant neutralisé financièrement depuis 2010¹¹². Entre 2009 et 2012, les effectifs de pensionnés auront progressé en moyenne de 4% par an tandis que les effectifs de cotisants n'augmentent pas de plus de 1% par an. Ce différentiel est susceptible d'engendrer chaque année un accroissement de plus de 450 M€ du déficit annuel du régime. L'augmentation progressive du taux de cotisations salariales entamée depuis 2011 ne réduirait cet accroissement annuel que d'au plus 150 M€. Le recul progressif des âges de départ en retraite et d'annulation de la décote, prévu par la réforme de 2010, représente quant à lui des économies annuelles cumulatives d'au plus 200 M€ par an. Dans ces conditions le régime ne pourrait pas, toutes choses égales par ailleurs, réduire son déficit annuel au cours des prochaines années. Celui-ci pourrait alors s'élever à près de 850 M€ en 2013.

Cette situation conduirait dès la fin 2013 à un épuisement des réserves financières accumulées par le régime (soit plus de 2 Md€ fin 2008). Certes, la compensation généralisée vieillesse joue un rôle essentiel dans ce résultat. Elle représente en effet pour le régime une charge équivalente au double du déficit annuel. Sa remise en cause, dans son principe ou dans ses calculs, ne ferait cependant que reporter le besoin de financement sur les régimes aujourd'hui bénéficiaires de cette compensation (régimes des non salariés et régime des salariés agricoles).

Dès lors, la question d'une augmentation du taux de cotisation employeurs pourrait se poser (celui-ci est fixé actuellement à 27,3%, soit un niveau nettement inférieur aux taux de cotisations employeurs « fictif » de l'Etat). Une telle augmentation pèserait évidemment sur les dépenses des collectivités locales et des hôpitaux.

b) 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'Etat, en

¹¹² Depuis 2010, l'équivalent des cotisations employeurs et salariales des personnels transférés est reversé à l'Etat. Ce dernier remboursera en contrepartie le coût des pensions de ces agents à compter de leur départ en retraite.

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. 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 (voir plus loin), devraient en conséquence ralentir. Pour limiter les inégalités entre territoires, la péréquation des ressources entre les collectivités locales devrait en même temps être renforcée.

Les outils de régulation de l'Etat

Dans le cadre de l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat et conformément à la loi de programmation des finances publiques, l'exercice 2011 a été marqué par la stabilisation en valeur de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes, hors fonds de compensation pour la TVA et dotations issues de la réforme de la fiscalité locale, ainsi que par les crédits budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle. Le périmètre de cette enveloppe dite « normée », ainsi définie, correspond à un montant de 50,6 Md€, soit presque le quart des recettes des collectivités territoriales. Elle agit donc aussi clairement comme un stabilisateur de celles-ci.

Le pilotage de cette « enveloppe normée », dont la progression a été progressivement réduite au cours des ces dernières années constitue ainsi, associé à d'éventuelles mesures de modération salariale commune aux trois fonctions publiques (voir supra), le principal mode de régulation sur lequel repose l'incitation à la maîtrise des dépenses locales. Si l'utilisation de cet instrument a permis d'infléchir les dépenses des départements et des régions, il n'en a pas été de même, pour le moment, pour le secteur communal, même s'il a intégré la perspective d'une réduction des dotations de l'Etat.

L'évolution des dotations sous enveloppe pourrait donc être différenciée selon les catégories de collectivités (*cf.* chapitre IV), au

besoin en élargissant sensiblement l'enveloppe normée à d'autres catégories de transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales.

Les effets de la réforme fiscale sur les dépenses

Depuis les années 90, la taxe professionnelle était le principal levier de croissance des ressources des collectivités locales, par le dynamisme de ses bases et la hausse de la pression fiscale permise par les marges de vote des taux.

La contribution économique territoriale, qui la remplace pour partie, devrait être un impôt moins dynamique et plus fluctuant. La réforme de la fiscalité locale se caractérise par une modification substantielle des marges de manœuvre des collectivités en matière de détermination des taux de fiscalité applicables.

Pour les régions, elle se traduit par la disparition presque totale de la possibilité de moduler le taux des impositions dont elles bénéficient. Elles ne peuvent plus moduler qu'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (ex TIPP) et le tarif des cartes grises. Les départements ne disposent d'un pouvoir de taux que sur 16 % de leurs recettes, en pratique la taxe sur le foncier bâti. Pour le secteur communal, ce pouvoir est plutôt préservé bien que reposant surtout sur la fiscalité des ménages ; il bénéficie encore de marges de manœuvre, notamment à l'échelle de l'intercommunalité et de ses composantes.

Les conditions d'élaboration des budgets locaux seront nécessairement affectées par ce nouveau contexte. Nombre de collectivités seront conduites à ajuster leurs dépenses à des recettes fortement contraintes.

A cet égard, des mesures d'amélioration de la gestion publique locale peuvent avoir des effets à terme, telles par exemple celles se rapportant aux dispositifs qui se mettent en place de gestion prévisionnelle des effectifs et des emplois¹¹³ ou en matière de mutualisation des services à l'échelle des intercommunalités¹¹⁴. En ce qui concerne la gestion des prestations départementales d'aide sociale il existe également des marges de manœuvre possibles, par une utilisation

¹¹³ Voir au rapport public annuel 2012, troisième partie, chapitre II, section 3 les observations sur les bonnes pratiques dans les collectivités locales (pp.812 à 817)

¹¹⁴ Même rapport, pp.817 à 819 : à partir de 2015 le président de l'EPCI devra présenter un rapport relatif à l'état de la mutualisation des services, évaluant notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes membres.

optimisée des instruments d'intervention, nonobstant le caractère obligatoire des dispositifs.

Le nécessaire renforcement de la péréquation

Dans ce contexte de limitation des ressources des collectivités locales, le renforcement de la péréquation constitue un enjeu essentiel, compte tenu des écarts de richesse très importants entre collectivités.

Deux formes de péréquation sont traditionnellement distinguées : la péréquation verticale, qui consiste à utiliser des critères de solidarité dans la répartition des dotations versées par l'Etat ; la péréquation horizontale, qui s'opère directement entre collectivités à partir de leurs ressources.

La plupart des outils utilisés ces dernières années pour atténuer les disparités entre collectivités relèvent de la péréquation verticale. Si la part de la DGF consacrée à la péréquation a augmenté ces dernières années, passant de 12,3 % en 2004 à 17,3 % en 2011, l'ordre de grandeur des montants en jeu (7,1 Md€ en 2011) reste encore limité au regard de la masse des dotations de l'Etat. Des dotations qui répondent à une logique de projets (900 M€) jouent également un rôle « péréquateur ». En les prenant en compte, les ressources allouées à la péréquation verticale s'élèvent à 8 Md€ environ.

La réforme de la fiscalité locale a conduit au renforcement de la péréquation horizontale¹¹⁵. Quatre nouveaux fonds de péréquation ont été créés : pour les droits de mutation à titre onéreux (FPDMTO) en 2011, pour les ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2012, pour les montants de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises revenant aux régions et aux départements en 2013. En 2011, le FPDMTO a été doté d'un montant de 440 M€. Pour ce qui concerne le FPIC (150 M€ en 2012) la montée en puissance est progressive¹¹⁶.

La complexité résultant de la juxtaposition de dispositifs de péréquation verticale et horizontale rend délicate l'appréciation de leur portée et de leur équité globale d'autant que les seconds sont en phase de montée en charge et que leurs effets redistributifs appellent une attention particulière et sans doute des correctifs au vu des constats des premières répartitions.

¹¹⁵ La réforme s'est également accompagnée d'une refonte du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France et du maintien temporaire des fonds départementaux de la taxe professionnelle.

¹¹⁶ 360 M€ en 2013, 570 M€ en 2014, 780 M€ en 2015, puis 2 % des recettes fiscales des communes et des groupements.

Ces observations conduisent à recommander la poursuite et l'amplification de la péréquation¹¹⁷ ainsi qu'un effort de mise en cohérence des différents critères utilisés. Outre son rôle de réduction des inégalités de ressources entre collectivités, l'accroissement des montants dédiés à la péréquation pourrait contribuer à la maîtrise globale des dépenses de l'Etat dans un contexte d'enveloppe mise sous tension, en accentuant et concentrant les effets redistributifs. 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.

2 - Réexaminer les dépenses d'intervention

Le concept de dépenses d'intervention n'existe qu'en comptabilité budgétaire, mais il est proche de celui de dépenses de transfert qu'utilisent les comptables nationaux pour analyser ce type de dépenses toutes administrations publiques confondues.

a) Le poids considérable des dépenses de transfert

Selon les données de la comptabilité nationale de 2011, les dépenses de transfert représentent une part très importante des dépenses publiques, plus de 55%, soit 620 Md€ sur un total de 1 119 Md€. Sur ce total, les prestations sociales représentent 511 Md€, toutes administrations publiques confondues, soit 82 % du total.

L'essentiel des dépenses de transfert relève, en effet, de la sphère des administrations sociales (417 Md€), contre 116 Md€ pour l'Etat, 59 Md€ pour les APUL et 42 Md€ pour les ODAC¹⁸.

Une stratégie de retour à l'équilibre des comptes, impliquant des efforts justement répartis de maîtrise des dépenses publiques, conduit à se poser la question de l'efficacité de ces dépenses, compte tenu à la fois de leur ampleur considérable et de l'enchevêtrement des compétences entre APU qui les caractérise.

Les plans de consolidation budgétaire de la plupart des pays européens portent d'ailleurs souvent sur les dispositifs d'intervention, comme par exemple au Royaume Uni ou en Allemagne (10 Md€ d'économies sur les prestations sociales dans ce pays d'ici 2014).

¹¹⁷ Il s'agit d'un principe prévu par l'article 72-2, 5ème alinéa, de la Constitution.

¹¹⁸ Le total est supérieur à 620 Md€ du fait de transferts entre administrations qui sont consolidés au niveau de l'ensemble des APU.

b) Les dépenses d'intervention de l'Etat

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

Des dépenses particulièrement dynamiques et peu évaluées

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 et qui représentent 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, soit 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 territoriales (9 Md€).

A l'occasion de la construction du budget triennal 2011-2013, le gouvernement avait décidé un « réexamen systématique des dispositifs d'intervention, avec pour objectif le même effort de 10% à l'horizon 2013 que sur le fonctionnement ». En réalité, les efforts déclinés par catégorie de dépenses ont porté sur un périmètre plus restreint, avec des objectifs d'économies sensiblement moins ambitieux, de l'ordre de 4 %.

Sur la base de données de la direction du budget, l'inspection générale des finances a examiné l'évolution tendancielle d'un échantillon de dépenses d'intervention, en distinguant les dépenses de guichet et les dépenses discrétionnaires.

Elle constate que les dépenses discrétionnaires ont connu une évolution de 4,5 % en moyenne par an depuis 2007, les dépenses de guichet de 3,5 % par an, soit sensiblement plus que l'inflation.

Sous les hypothèses retenues, 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 progression rapide des dépenses d'intervention est un des principaux facteurs expliquant l'évolution tendancielle en volume de l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat, évaluée à +1,3 % sur la période 2013-2016. Si les dépenses totales de l'Etat continuent à être encadrées par des normes de reconduction en volume ou en valeur,

l'alternative est donc soit de tenter de contenir l'évolution des dépenses d'intervention, qui sont sensiblement plus dynamiques, soit de reporter sur d'autres types de dépenses, masse salariale ou investissement, le poids de l'ajustement à réaliser.

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. En effet, à droits constants, des économies significatives peuvent résulter de la recherche d'une meilleure cohérence entre dispositifs d'intervention et collectivités publiques concernées.

Par ailleurs, 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.

L'enchevêtrement des compétences : le cas de certaines interventions sociales

La répartition actuelle des compétences et des ressources rend en effet dans certains cas inopérantes les tentatives de contenir les dépenses, dès lors que tout effort de maîtrise peut conduire à un report sur un dispositif proche ou sur un financeur différent.

L'allocation pour les adultes handicapés (AAH), dont la dépense croît régulièrement (+ 4 % par an en volume), en fournit une bonne illustration. Le nombre d'allocataires croît continuellement notamment pour des personnes âgées de 50 ans ou plus, qui représentaient 28,5 % des allocataires en 2000 et 37,5 % en 2010. Cette évolution n'est pas seulement liée à la structure par âge de la population : elle révèle aussi une augmentation du taux de prévalence de l'AAH à partir de 50 ans.

Les travaux conduits par la Cour à la demande de l'Assemblée nationale¹¹⁹ montrent que, si les améliorations engagées sur le processus d'octroi de l'AAH (fonctionnement des MDPH) sont nécessaires, elles n'auront pas réellement d'effets significatifs sur la dynamique de la dépense. Celle-ci, très fortement influencée par la capacité à maintenir les « seniors » en emploi, est liée à la politique de gestion des ressources humaines des entreprises, au sujet des conditions de travail et de santé au travail, aux politiques publiques en faveur de l'emploi. A court terme, les dépenses d'AAH sont très influencées par les plus ou moins grandes

¹¹⁹ « Les revenus de remplacement versés aux seniors sans emploi ». Rapport pour la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et par la commission des affaires sociales. Novembre 2011.

facilités à accéder à d'autres revenus de remplacement : le RSA, les préretraites et l'assurance chômage, l'invalidité, l'allocation de cessation d'activité des travailleurs de l'amiante, l'allocation de solidarité spécifique, pour ne citer que les principaux dispositifs de solidarité.

La porosité existant entre ces différents dispositifs conduit, pour ne pas se contenter d'effets de transferts entre financeurs et espérer contenir globalement les dépenses, à préconiser une réflexion engageant l'ensemble des financeurs concernés : Etat, conseils généraux, sécurité sociale, Unédic.

Dans d'autres domaines, la très grande complexité des circuits de financement peut générer des interventions redondantes.

La formation professionnelle des jeunes illustre un domaine dans lequel les compétences sont partagées et les sources de financement diverses. Cette formation est dispensée dans le cadre de trois grands dispositifs : l'enseignement professionnel sous statut scolaire, financé par l'Etat ; les stages de formation professionnelle qualifiants mis en œuvre par les Régions et qui donnent lieu à un versement de l'Etat dans le cadre de la dotation de décentralisation ; l'apprentissage dont le financement est particulièrement complexe.

Le financement de l'apprentissage repose, d'une part, sur la taxe d'apprentissage versée par les entreprises, qui transite (à hauteur de 1,9 Md€ en 2009) par des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (147 OCTA en 2010), pour être affectée à des établissements formant des apprentis, mais aussi des jeunes sous statut scolaire. Il repose, d'autre part, sur les régions qui versent notamment une prime aux employeurs d'apprentis (prime compensatrice forfaitaire) et peuvent mener une politique de soutien à l'apprentissage. Depuis 2007, les régions perçoivent le produit de la contribution au développement de l'apprentissage, dont le taux est de 0,18 % de la masse salariale soumise à la taxe d'apprentissage et bénéficient d'une compensation au titre du transfert de la compétence en matière de prime compensatrice forfaitaire (0,8 Md€ en 2012).

Il repose enfin sur l'Etat, qui prend en charge les exonérations de cotisations sociales des contrats d'apprentissage, les exonérations d'impôt sur le revenu du salaire de l'apprenti et le crédit d'impôt sur les sociétés pour les employeurs d'apprentis (plus de 2,0 Md€ en 2009).

La formation professionnelle des chômeurs soulève les mêmes interrogations du fait de l'imbrication des financements : les régions, au titre des compétences transférées en 2004, perçoivent une partie de la TIPP et financent aujourd'hui les deux tiers des coûts de fonctionnement des stages de formation pour les chômeurs.

Dans le même temps, l'Etat a conservé des compétences en matière de formation de demandeurs d'emploi, dès lors que ceux-ci sont handicapés, détenus, originaires des DOM, ou français de l'étranger. L'Etat intervient également pour financer la formation de licenciés économiques entrés dans des dispositifs de sécurisation des parcours et pour lutter contre l'illettrisme. « Pôle Emploi » dispense également des formations pour les demandeurs d'emploi, qu'il finance sur son budget alimenté par l'Unédic et l'Etat, mais également sur des ressources provenant du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels lui-même alimenté par les OPCA qui collectent la contribution obligatoire des entreprises au titre de la formation professionnelle continue. L'Agefiph intervient pour les personnes handicapées, les conseils généraux pour les personnes bénéficiaires du RSA. Malgré ce nombre important de financeurs, en 2010, 6% des stages ont été pris en charge par les demandeurs d'emploi eux-mêmes.

La nécessité de l'évaluation : le cas de la politique du logement

La politique du logement est un autre 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 sur les programmes correspondants (*cf.* chapitre précédent), les dépenses fiscales rattachées à ces programmes ont, quant à elles, augmenté de 49% entre 2007 et 2011 et représentent désormais, avec 13 Md€, plus du double des crédits budgétaires.

Elles sont parfois anciennes, certaines datant de 1948, mais la croissance récente du nombre de dispositifs (49 en 2011 pour ces deux programmes), même corrigée par des décisions récentes, a accentué les imperfections du système.

Les dépenses fiscales associées à la politique du logement

Le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts contractés, instauré en 2007, n'a pas été reconduit et son coût (1,9 Md€ en 2011) est appelé progressivement à baisser. Mais le gain attendu (0,1 Md€ pour 2012) est inférieur à la progression du nouveau « prêt à taux zéro renforcé », qui, accordé aux primo-accédants sans condition de ressources, a entretenu la progression de la dépense, (1,1 Md€ en 2011), avant de voir ses conditions d'accès resserrées par la loi de finances pour 2012.

Le dispositif le plus coûteux, l'application d'un taux réduit de TVA aux travaux portant sur les logements achevés depuis plus de 2 ans (5,2 Md€ en 2011) a été modifié pour 2012, avec la hausse de 1,5 points du taux de TVA, mais son coût reste incertain et il n'a pas fait l'objet d'une réelle évaluation depuis un rapport de 2002.

Le même diagnostic vaut pour le soutien à l'investissement privé locatif (1,1 Md€ en 2011) progressivement appelé à disparaître. La Cour a récemment souligné qu'il n'existait « aucune information, au plan national, sur le volume et la localisation des réalisations correspondant à des investissements locatifs privés financés grâce aux dépenses fiscales, ni a fortiori sur leur occupation et les loyers pratiqués »¹²⁰ alors même que les aides à l'investissement « renforcent la tension sur le foncier ».

Les plans et comptes d'épargne logement représentent une dépense budgétaire de 1,1 Md€ et une dépense fiscale de 0,5 Md€, alors que le taux de transformation des dépôts en prêts au logement est inférieur à 5 %. L'incitation fiscale ne peut guère être justifiée par l'objectif initial d'aide à l'accession à la propriété.

Enfin, le cumul des allocations logements par les étudiants et de demi-parts de quotient familial supplémentaires par leurs parents illustre l'interaction entre dépenses budgétaires et dépenses fiscales. Environ 700 000 étudiants bénéficient d'aides au logement, pour une dépense de 1,2 Md€ par an, et la dépense fiscale associée au rattachement de 80 % d'entre eux au foyer fiscal de leurs parents coûte 1,1 Md€.

Les crédits budgétaires consacrés aux aides à la pierre ont connu une forte baisse apparente (- 43% de 2007 à 2011), qui résulte pour partie du transfert du financement de la rénovation de l'habitat privé ancien aux entreprises contributrices de la participation des employeurs à l'effort de construction, le « 1 % logement ». Ils sont donc désormais centrés sur le logement locatif social. A périmètre constant, de 2007 à 2011, les dépenses ont augmenté de 8%.

¹²⁰ Rapport public annuel 2012

Le secteur du logement social, géré par de très nombreux organismes, connaît des files d'attente croissantes, compte tenu de critères d'accès relativement larges (deux tiers des ménages les remplissent). La baisse du taux de rotation des locataires¹²¹ est entretenue à la fois par la difficulté d'adapter les logements aux évolutions de la taille du foyer et par l'écart croissant, notamment en région parisienne, entre les loyers des secteurs locatifs social et privé. Face au décalage persistant entre la demande et l'offre de logement social, la Cour¹²² a suggéré : une révision en profondeur des règles qui régissent les organismes bailleurs et la gestion du parc ; une meilleure régulation de la demande de logement¹²³ ; une meilleure occupation du parc¹²⁴.

Alors que la politique des aides personnelles au logement a montré ses limites et que le poids des dépenses fiscales anciennes sans effet avéré sur la situation des plus mal logés obère les capacités de l'action publique, il serait utile d'orienter au plus près des besoins les crédits consacrés aux aides à la pierre. Une réflexion sur la pertinence et la cohérence des interventions des divers acteurs (Etat, collectivités territoriales, sociétés HLM, action logement...) serait nécessaire.

A côté des dépenses budgétaires et fiscales, la fiscalité sur le logement constitue par sa masse financière un important levier d'action de l'Etat sur le marché immobilier. Le total des prélèvements fiscaux sur le logement s'élève à 55,3 Md€ en 2010, composés des prélèvements spécifiques au logement (taxe foncière, droits de mutation...) et de la part correspondant au logement des prélèvements non spécifiques (TVA ...).

Des évolutions réglementaires pourraient enfin permettre de mieux satisfaire les besoins en logement sans faire appel aux finances publiques.

L'offre de logement est limitée par une fiscalité, notamment de l'imposition des plus-values, qui encourage la rétention, mais aussi par l'insuffisance de foncier et une tendance à l'augmentation des coûts de construction sous l'effet de la multiplication des normes.

Dans le secteur privé, la réglementation des loyers joue un rôle très important et le dispositif allemand de contrôle des loyers par le juge mériterait d'être examiné de manière approfondie.

¹²¹ Passé de 12,6 % en 1999 à 9,5 % en 2008, contre 18 % dans le parc locatif privé.

¹²² Rapport public annuel, février 2010.

¹²³ Abaissement des plafonds de ressources déterminant l'éligibilité au parc, gestion territoriale des demandes, exercice plus actif des droits de réservation et transparence du fonctionnement des commissions d'attribution.

¹²⁴ En mettant fin aux situations d'occupation anormale ou induue, en développant un parcours résidentiel en fonction de l'évolution des revenus et de la taille du ménage et en fixant les surloyers à un niveau dissuasif pour les ménages à revenu élevé.

c) Les dépenses de la sécurité sociale

En ce qui concerne *l'assurance-maladie*, le programme de stabilité prévoit une progression annuelle de l'ONDAM de 2,5 %. Cette progression, comparable à celle fixée en 2012, nécessite la mise en œuvre de mesures susceptibles de freiner l'évolution tendancielle des dépenses, estimées, selon les études disponibles, entre 3,5 et 4 %¹²⁵ par an.

A court terme, des mesures similaires à celles décidées ces dernières années, portant sur l'ensemble des dépenses, doivent permettre de respecter l'objectif fixé. Une attention renforcée devra néanmoins être apportée à la situation financière des établissements hospitaliers qui pourrait s'aggraver faute de mesures de gestion rigoureuse de leurs dépenses et à défaut d'actions indispensables de restructuration. Le respect de l'ONDAM ne peut être pertinent que si l'on examine, dans le même temps, le résultat consolidé des hôpitaux.

A moyen terme, la maîtrise des dépenses d'assurance-maladie devra passer par un renforcement de la coordination des soins entre médecine de ville et médecine hospitalière, renforcement rendu désormais possible pour la création des agences régionales de santé. Une attention particulière devra ainsi être accordée à la conciliation de deux évolutions structurantes de notre système de santé : la spécialisation accrue des offreurs de soins et la nécessité d'une prise en charge globale des patients, notamment en raison du poids croissant des maladies chroniques.

Enfin, la maîtrise de l'évolution de l'ONDAM devra aller de pair avec la garantie de l'égal accès aux soins, notamment pour les plus démunis ou les malades en affections de longue durée. 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.

Pour les *prestations de retraite*, 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. Ainsi, à titre illustratif, une revalorisation inférieure d'un point à ce qui est prévu par les textes en vigueur réduirait de 750 M€ l'évolution des

¹²⁵ Estimation du haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie.

dépenses vieillesse du régime général en 2013. Les pouvoirs publics devraient en ce domaine s'attacher à apprécier la faisabilité technique et juridique ainsi que l'impact de scénarios de différenciation des revalorisations en fonction du niveau des pensions perçues afin de préserver les retraités les plus modestes.

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.

En ce qui concerne les avantages familiaux, il s'agirait ainsi de limiter ou d'exclure le cumul de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)¹²⁶ et des majorations liées à l'accouchement et à la naissance mais aussi de faire évoluer les règles relatives aux majorations de retraites pour les parents de trois enfants, comme cela a été fait en 2011 pour les retraites complémentaires versées par l'AGIRC-ARRCO. Ces majorations pourraient également être soumises à l'impôt sur le revenu.

De même, la Cour estime-t-elle nécessaire de réduire les avantages non contributifs et de renforcer les règles d'acquisition de trimestres pour la durée d'assurance, de façon à lier plus strictement les prestations de vieillesse aux cotisations effectivement versées.

Enfin, pour les *prestations familiales*, comme pour les prestations vieillesse, une maîtrise renforcée des dépenses pourrait passer 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. Ainsi, une revalorisation inférieure d'un point au taux d'inflation prévu par le programme de stabilité réduirait de 200 M€ les dépenses de la branche famille en 2013.

Pour les années suivantes, une meilleure maîtrise des dépenses devra passer par un réexamen d'ensemble des prestations familiales, 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.

¹²⁶ L'assurance vieillesse des parents au foyer permet, sous certaines conditions, d'obtenir des droits à la retraite en cas de cessation ou de réduction d'activité professionnelle, pour s'occuper d'un enfant ou d'un adulte handicapé au foyer familial.

3 - Mieux choisir les investissements publics

Les investissements publics, au sens usuel, sont à la fois ceux des administrations publiques et ceux des entreprises publiques classées en-dehors des APU. Leur financement devrait être assuré par les recettes nouvelles qu'ils procurent et complété par des subventions des administrations publiques¹²⁷.

L'addition des investissements propres des APU¹²⁸ et des subventions d'équipement qu'elles versent permet d'obtenir un ordre de grandeur de l'enjeu des investissements publics, au sens usuel, pour les finances publiques. Il est resté assez stable, autour de 3,6 % du PIB, au cours des 15 dernières années. Ce taux moyen est plus élevé que dans l'Union européenne ou la zone euro (3,2 %) et qu'en Allemagne (2,4 %). Dans de nombreux domaines, notamment les transports, l'Etat et les collectivités locales interviennent conjointement dans le financement des investissements.

Il n'y a donc pas, globalement, d'insuffisance de l'investissement public en France, où la croissance potentielle pourrait plutôt être freinée par un manque d'investissements privés. 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 financière du pays.

Pour être lancés, ces investissements doivent d'abord être rentables dans une acception large, dite socio-économique, englobant toutes leurs retombées et tous leurs coûts, y compris ceux qui ne sont pas monétaires comme les effets sur l'environnement, pour l'ensemble des agents économiques.

Pour déterminer le montant des fonds publics à investir pour assurer le financement d'un projet, il faut aussi en estimer la rentabilité financière, avant et après subventions, en tenant notamment compte des frais de fonctionnement induits.

Une vigilance particulière est nécessaire sur l'effet des partenariats public privé qui reportent la charge de l'investissement sur les dépenses de fonctionnement et sur de longues durées en rigidifiant ainsi les budgets

¹²⁷ En pratique, toutefois, certaines entreprises publiques s'endettent pour investir sans avoir les moyens de rembourser leurs dettes (cf. le cas de RFF analysé dans le rapport public thématique de la Cour de 2008 sur le réseau ferroviaire).

¹²⁸ Formation brute de capital fixe de la comptabilité nationale, qui ne comprend pas les équipements militaires.

concernés sans que leur soutenabilité pour les finances publiques aient toujours été examinée sur cette période.

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 : elles mettent parfois en évidence une forte rentabilité socio-économique et compensent une faible rentabilité financière par des subventions. La Cour a montré dans plusieurs rapports, par exemple sur le réseau ferroviaire en 2008, que la rentabilité socio-économique de beaucoup d'infrastructures s'avère *a posteriori* nettement inférieure aux estimations *a priori*.

Il ne s'agit pas pour autant d'abandonner ces évaluations, 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. En effet, de nombreux investissements ont une rentabilité socio-économique suffisante pour être retenus, mais les contraintes budgétaires interdisent de tous les réaliser. Il faut donc faire des choix et établir des priorités.

Les procédures de programmation de ces investissements pourraient aussi être revues. Jusqu'à 2004, ils faisaient l'objet d'un examen interministériel qui permettait, au moins, d'échanger des informations et de confronter les points de vue en s'appuyant sur des méthodologies communes. Aujourd'hui, les évaluations des maîtres d'ouvrage, éventuellement de leurs ministères de tutelle, ne sont souvent examinées par les autres administrations concernées, financières notamment, qu'une fois le processus de prise de décision trop avancé pour arrêter les projets.

Pour les investissements publics à venir, il serait donc souhaitable qu'une instance puisse définir les méthodes d'évaluation et veiller à une contre-expertise des principaux projets indépendante des maîtres d'ouvrage. Elle devrait s'assurer du suivi du financement et de la mise en œuvre du projet.

Les exemples suivants illustrent les enjeux pour les finances publiques du choix des investissements dans différents domaines.

a) Les infrastructures de transport

Le volet « transports » du Grenelle de l'environnement, repris dans l'avant projet de schéma national des infrastructures de transport, 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'Etat 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 (dont le coût global pour la seule partie française est supérieur à 11 Md€) ou, en matière fluviale, le canal Seine-Nord (4,2 Md€).

Certes, le recours aux contrats de concession et de partenariat devrait contribuer à étaler dans le temps la charge financière pour l'Etat, mais avec les effets pervers mentionnés supra. L'éco-redevance poids lourds devrait procurer une ressource supplémentaire (0,9 Md€ la première année), mais sa mise en place, difficile et coûteuse, a été retardée et le calendrier est encore incertain. La mise en œuvre du schéma national aurait un coût supérieur aux recettes attendues de cette nouvelle taxe. En outre, l'existence de cofinancements entre l'Etat et les collectivités territoriales peut conduire, en cas de rentabilité insuffisante, l'ensemble des partenaires à devoir augmenter encore leurs contributions respectives.

Les premières décisions liées au volet transport du Grenelle ont conduit l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à souscrire des engagements massifs, sans aucun contrôle dans la sélection des investissements et en dehors de la discipline budgétaire. Dans son rapport public annuel de 2009, la Cour avait noté que l'AFITF sert seulement à redistribuer des fonds publics, ce qui constitue un manquement au principe d'universalité budgétaire. Elle avait en conséquence préconisé sa suppression. La situation de l'AFITF est devenue préoccupante : les restes à payer atteignaient au total 15 Md€ à fin 2011.

Par ailleurs, l'absence de hiérarchisation des projets a conduit la Cour, dans une communication de 2011 sur l'impact budgétaire et fiscal du Grenelle de l'environnement, à recommander de procéder à des arbitrages tenant compte de la situation des finances publiques. Elle s'est plus particulièrement interrogée sur l'ampleur des créations, envisagées dans le schéma national des infrastructures de transport, de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse qui ne sont pas budgétairement soutenables et dont ni la rentabilité financière, ni la rentabilité socio-

économique, ni l'intérêt environnemental ne sont établis. Elle a rappelé qu'il était nécessaire d'accorder la priorité à la modernisation et à l'entretien du réseau ferroviaire existant.

b) Les énergies renouvelables

Le fonds de compensation des charges de service public de l'électricité est un ODAC financé par des prélèvements obligatoires qui a pour objet de compenser des charges telles que le soutien au développement des énergies renouvelables et de la cogénération. Cette compensation est une dépense publique qui croît parallèlement à la production d'énergie renouvelable et dépend donc des investissements réalisés dans ce domaine.

Dans le cadre de l'engagement européen de lutte contre le changement climatique, la France doit respecter l'objectif d'atteindre 23 % d'énergie renouvelable dans l'énergie finale consommée en 2020. Pour l'atteindre, le ministère chargé de l'environnement a défini une trajectoire avec des niveaux intermédiaires fixés à 12,5 % en 2010 et 14 % en 2012, après 11,3 % en 2008. Les résultats disponibles sont supérieurs à cette trajectoire (12,9 % en 2010) et, si ce rythme de progression se maintient, il permettra d'atteindre l'objectif de 14 % fixé pour 2012.

Le développement rapide des énergies renouvelables a déjà entraîné une augmentation importante des charges du service public de l'électricité. En juin 2012, la commission de régulation de l'énergie (CRE) évalue les charges prévisionnelles liées à ces énergies à 1,5 Md€ en 2011 en métropole, soit presque trois fois le montant constaté en 2009 (0,6 Md€), et 42 % des charges totales de service public de l'électricité. Ce rythme de progression, très rapide, n'a pas vocation à se poursuivre, puisqu'il est en partie lié au développement de l'électricité photovoltaïque qui a été freiné. La CRE a néanmoins calculé que les objectifs fixés à l'horizon 2020 se traduiraient, en métropole, par des charges dues aux énergies renouvelables s'élevant à 7,5 Md€, les postes les plus importants étant ceux de l'éolien en mer (2,6 Md€), du photovoltaïque (2 Md€) et de l'ensemble biomasse / biogaz (1,7 Md€). La croissance annuelle moyenne de 670 M€ par an entre 2011 et 2020.

Dans une insertion à son rapport public annuel de 2011, la Cour a mis en garde contre une « progression incontrôlée de ces charges » en notant que les mesures correctrices apportées par la loi de finances pour 2011 « n'apportaient pas de véritable remède à la dérive structurelle du système ». Elle a actualisé cette insertion, à la demande de la commission d'enquête du Sénat sur « le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer

l'imputation aux différents agents économiques », dans un rapport remis en juin 2012.

c) L'investissement des collectivités locales

Les investissements des collectivités territoriales se sont élevés à 54 Md€ en 2011 et augmenteront probablement en 2012 (cf. chapitre II).

Les dispositions législatives en matière budgétaire applicables aux collectivités locales leur interdisent de financer par emprunt leurs dépenses de fonctionnement et le remboursement du capital emprunté. Cette « règle d'or » ne limite pas en elle-même la croissance de l'endettement tant que demeurent des marges d'autofinancement, comme on peut le constater. Les règles actuelles pourraient ainsi être jugées insuffisantes dans un contexte de crise des dettes publiques et des voies de renforcement pourraient être recherchées¹²⁹.

La réduction de l'offre bancaire et la hausse des taux des crédits proposés aux collectivités locales pourraient toutefois exercer une forte contrainte, éventuellement excessive, sur leurs investissements. La diversification des financements, notamment par le recours aux émissions obligataires ou à des montages complexes eux-mêmes porteurs de risques, peut en limiter l'ampleur ; elle ne saurait la faire disparaître. En outre, le règlement des problèmes afférents au stock des emprunts structurés dits « toxiques » pourrait avoir des conséquences défavorables sur les charges financières des collectivités concernées et donc sur leur capacité d'autofinancement futur de leurs investissements.

Le freinage des dépenses locales résultant des contraintes pesant sur l'ensemble des ressources des collectivités territoriales s'opère principalement par un ajustement de l'investissement (des départements et des régions) et beaucoup moins des dépenses courantes. Celles-ci ne ralentiraient que dans un second temps par la réduction de l'effet d'induction des investissements sur les dépenses de fonctionnement.

Au-delà de l'effet automatique du renforcement des contraintes financières il importe donc de favoriser, d'une part, entre catégories de collectivités locales les investissements les plus adaptés aux besoins prioritaires de la Nation et, d'autre part, au sein de chaque niveau de collectivités une capacité d'investissement appropriée, c'est-à-dire tournée vers des équipements structurants et jugés les plus utiles. Des

¹²⁹ Introduction d'un ratio visant un plafond d'endettement au regard des ressources de fonctionnement ou renforcement de la règle de remboursement des emprunts par l'autofinancement, en interdisant l'utilisation des ressources propres d'investissement à cette fin..

procédures d'évaluation systématique de la rentabilité économique et sociale devraient être mises en place à cet égard. Des engagements pourraient être pris en ce sens dans un cadre conventionnel entre l'Etat et les diverses catégories de collectivités (voir infra).

d) L'investissement des hôpitaux

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 18,4 Md€ fin 2007 à 30,7 Md€ fin 2011 (en comptabilité nationale). En sus des investissements de modernisation, le lancement de nouvelles opérations immobilières a entraîné un alourdissement des charges d'exploitation, qu'il s'agisse de charges financières (748 M€ de charges d'intérêt en 2011) mais également dans de nombreux cas des charges de personnel.

Dans le bilan qu'elle dressait il y a quelques années¹³⁰ du Plan Hôpital 2007, destiné à relancer l'investissement hospitalier sur la période 2003-2007, la Cour insistait sur la nécessité d'une sélection rigoureuse des projets. Elle notait la volonté affichée par le gouvernement de mettre davantage l'accent sur la recherche de l'efficacité, sur l'opportunité stratégique des projets, sur leur cohérence avec l'équilibre d'exploitation, ainsi que sur l'exigence de retour sur investissement. Dans le même temps, elle s'inquiétait du nombre important de projets retenus dans la première tranche du plan Hôpital 2012, dont la pertinence n'était pas toujours avérée, alors même que toutes les opérations du plan précédent n'étaient pas encore soldées.

Alors que le déficit des hôpitaux demeure un sujet de préoccupation, et compte tenu des contraintes pesant sur les sous-objectifs de l'ONDAM portant sur les dépenses hospitalières, qui limitent les possibilités de soutien public à l'investissement, il est désormais indispensable de limiter les nouvelles opérations au strict nécessaire. Il importe en particulier de n'inclure une progression de l'activité dans les calculs de retour sur investissement que lorsque celle-ci repose sur une recomposition effective de l'offre de soins territoriale, tous les arbitrages nécessaires ayant été rendus au préalable. Les paramètres financiers de ces opérations devront par ailleurs faire l'objet d'une attention particulière, le niveau de l'endettement et la raréfaction des crédits imposant de manier avec précaution les effets de leviers bancaires.

¹³⁰ Cf. RALFSS 2009, chapitre VI Plan hôpital 2007 : la relance des investissements immobiliers

IV - Les politiques de consolidation budgétaire dans l'Union européenne

Selon la Commission européenne, les efforts de réduction du déficit public seraient, en moyenne dans les autres pays européens, un peu plus importants qu'en France en 2012 et du même ordre en 2013. Les plans de redressement de quelques pays, dont la situation en termes de déficit ou de dette est particulièrement dégradée, ont été examinés.

A - Les perspectives des comptes publics en Europe

1 - Les prévisions pour 2012

Selon les dernières prévisions de la Commission européenne, la croissance du PIB en 2012 serait de 0,5 % en France et négative dans la zone euro (- 0,5 %) et l'Union européenne (-0,1 %), hors France. Elle serait de 0,7 % en Allemagne.

Le déficit prévu par la Commission pour la France en 2012 (4,5 % du PIB) est légèrement plus élevé que celui du programme de stabilité en raison de l'écart sur la prévision de croissance.

Grâce aux efforts structurels programmés dans la plupart des pays et en dépit d'une croissance très faible, le déficit public diminuerait, entre 2011 et 2012, de 0,7 point de PIB en France et d'environ 1 point dans la zone euro et l'Union européenne, hors France. Le déficit français, à 4,5 % du PIB, resterait donc nettement supérieur à la moyenne de la zone euro (2,9 %) et de l'Union européenne (3,4 %), hors France. L'Allemagne se distinguerait par un déficit quasiment stabilisé à 1 % du PIB.

C'est une baisse plus importante de leur déficit structurel qui explique la réduction plus forte du déficit dans les autres pays. Selon les estimations de la Commission européenne, le déficit structurel passerait de 4,1 % du PIB en 2011 à 3,2 % en 2012 en France, de 3,2 à 1,8 % dans la zone euro et de 3,7 à 2,6 % dans l'Union européenne, hors France. La baisse serait plus limitée en Allemagne, où le déficit structurel est déjà à un niveau très bas (de 0,8 à 0,4 % du PIB).

Compte tenu de ses prévisions de croissance et de déficit, la Commission envisage une dette publique légèrement supérieure à 90 % du PIB (90,5 %) en France, contre des moyennes de 92,4 % et 85,3 % respectivement dans la zone euro et l'Union européenne hors France.

Malgré un déficit très faible, l'Allemagne verrait son endettement s'accroître un peu, de 81,2 à 82,2 % du PIB du fait d'interventions financières en faveur de banques.

2 - Les perspectives pour 2013

Selon la Commission européenne, la croissance du PIB en 2013 serait de 1,3 % en France, de 0,9 % dans la zone euro et de 1,3 % dans l'Union européenne, hors France. Elle serait de 1,7 % en Allemagne.

Du fait de l'écart avec la prévision de croissance du programme de stabilité, mais aussi parce que la Commission retient seulement les mesures de redressement qui lui semblent suffisamment sûres, le déficit de la France serait nettement supérieur à 3 % du PIB en 2013 (4,2 %). En appliquant des méthodes semblables, le FMI prévoit un déficit de 3,9 % du PIB en France en 2013¹³¹.

Cette prévision de déficit de la Commission pour la France est cohérente avec une croissance tendancielle des dépenses proche de la croissance du PIB, la non prise en compte de mesures de redressement en dépenses et l'intégration de seulement 4 Md€ de mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires (déjà votés).

Toutefois, pour les mêmes raisons, la Commission prévoit une réduction du déficit public du même ordre de grandeur, en moyenne, dans les autres pays européens. De 2012 à 2013, il passerait de 2,9 à 2,6 % du PIB dans la zone euro et de 3,4 à 3,1 % dans l'Union européenne, hors France. La Commission prévoit ainsi un déficit public de 6,3 % du PIB en Espagne, alors que l'objectif de son programme de stabilité est à 3,0 %.

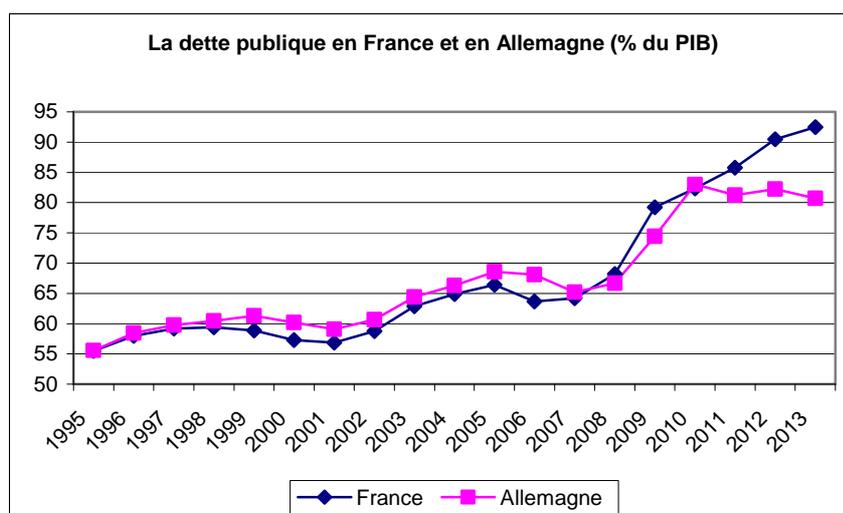
La plupart des mesures annoncées par les gouvernements, mais non inscrites dans des cadres budgétaires contraignants, n'étant pas prises en compte, la réduction du déficit structurel serait d'environ 0,3 point de PIB, en France comme dans la moyenne des autres pays européens.

Compte tenu de ses prévisions de croissance et de déficit, la Commission envisage une poursuite de l'augmentation de la dette en France, qui atteindrait 92,5 % du PIB fin 2013, contre des moyennes de 92,6 % et 86,2 % dans la zone euro et l'Union européenne hors France. Alors que la dette de la France était jusqu'à présent inférieure à celle de la moyenne de la zone euro, elle la rejoindrait en 2013.

Le déficit public de l'Allemagne serait de seulement 0,7 % du PIB en 2013 et son déficit structurel de 0,3 % du PIB. La règle

¹³¹ En revanche, l'OCDE retient par convention un déficit conforme à l'objectif du gouvernement (3,0 % du PIB).

constitutionnelle qui limite à 0,35 % du PIB le déficit structurel pourrait donc être respectée avec trois ans d'avance sur le calendrier. Il est toutefois possible qu'une baisse de l'impôt sur le revenu intervienne en 2013. L'endettement public reprendrait son mouvement de baisse pour revenir à 80,7 % du PIB et l'écart avec la France s'accroîtrait.



Source : Cour des comptes ; données Commission européenne.

B - Les programmes de consolidation de quelques pays

La Cour a examiné les plans de redressement de quelques grands pays européens dont la situation est dégradée en raison du niveau de leur endettement public (Italie, à 120 % du PIB fin 2011) ou de leur déficit : Espagne (8,5 % du PIB en 2011), Royaume-Uni (8,3 % du PIB) et Pays-Bas (4,7 %).

1 - L'Italie

La crise a interrompu le mouvement de réduction de la dette italienne observé, d'une façon quasi ininterrompue, entre 1994 (121,8 points de PIB) et 2007 (103,1 points). Avec la récession, la dette de l'Italie est en effet revenue à 120,1 points de PIB, fin 2011. Sa charge d'intérêts (4,9 points de PIB) s'est, elle aussi, inscrite en hausse par rapport à 2010 après une longue période de baisse quasi ininterrompue entre 1993 et 2010 (point bas de 4,6 points de PIB).

Sur cet arrière fond défavorable, que le très faible taux de croissance de l'économie italienne a accentué, l'année 2011 a été

marquée par une nouvelle réduction du déficit public (-3,9 points de PIB après -4,6 en 2010), déficit qui était passé, entre 2007 et 2009, du fait notamment de la crise, de -1,6 points de PIB à -5,4 points. Après deux années de solde primaire déficitaire (-0,8 point de PIB en 2009) puis nul (2010), elle a été également marquée par la réapparition d'un solde primaire positif, comme entre 1992 et 2008.

Pour redresser les comptes publics, ont été adoptés deux plans d'ajustement budgétaire d'un montant total de 60 Md€ sur 2012-2014 (dont 28 Md€ en 2012, 26 Md€ en 2013 et 6 Md€ en 2014) dont 65% en recettes. Parmi les principales mesures 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 l'anticipation à 2014 du rehaussement de l'âge de départ à la retraite des femmes à 65 ans ;
- le gel des salaires des fonctionnaires jusqu'en 2014.

L'aggravation de la crise sur les dettes souveraine et la dégradation des perspectives de croissance ont conduit le nouveau gouvernement à adopter en décembre 2011 un nouveau plan d'ajustement budgétaire portant principalement sur 2012 (20 Md€) dans le but de revenir à l'équilibre des finances publiques en 2014. Il se traduit notamment par une réintroduction de la taxe foncière sur la résidence principale supprimée en 2008, une augmentation de l'imposition sur les résidences secondaires ainsi que par une augmentation de l'accise sur les carburants. Coté dépenses, le régime des retraites a été réformé en profondeur avec la désindexation des pensions de retraites par rapport à l'inflation sauf pour les pensions les plus modestes, et la hausse de l'âge légal de départ à la retraite dès 2012 avec un relèvement progressif jusqu'à 66 ans en 2018.

Le gouvernement italien a récemment annoncé une revue des dépenses publiques dans le but d'économiser 4 Md€ en 2012 (soit 0,3 % du PIB). Si ces réductions sont mises en œuvre et l'objectif atteint, l'augmentation de 2 pts de la TVA en octobre 2012, prévue dans le collectif budgétaire de décembre 2011, pourrait être abandonnée.

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.

L'Italie a par ailleurs révisé sa Constitution dans le but d'y inscrire une règle d'équilibre budgétaire : à compter de l'exercice 2014, aucune administration publique ne pourra plus adopter un budget en déficit. L'endettement est interdit, sauf lors des phases adverses du cycle économique ou « en cas d'évènements exceptionnels vérifiés ». Cette exception devra être approuvée au préalable par un vote à la majorité absolue des deux Chambres avec un programme de retour à l'équilibre.

2 - L'Espagne

Le gouvernement espagnol a annoncé le 27 février 2012 que le déficit public pour 2011 s'élevait en définitive à 8,5 % du PIB, soit 2,5 % au dessus de l'objectif initial de 6 % prévu dans le programme de stabilité. Cet écart résulte pour les 2/3 d'un dérapage des finances des communautés autonomes contre 20 % pour les sécurités sociales et seulement 12 % l'Etat central. La croissance plus faible que prévue, la hausse du chômage et une moindre élasticité se sont traduites par des rentrées fiscales inférieures aux attentes. Au total, en 2011, le déficit n'aura été réduit que de 0,8 point (il s'élevait à 9,3% du PIB en 2010).

Le projet de budget du gouvernement espagnol pour 2012 présenté début avril et qui devrait être adopté au mois de juin prévoit un déficit des comptes publics de 5,3 % (6,4 % selon la Commission). Il reprend les « mesures d'urgences » adoptées en décembre 2011 par le nouveau gouvernement qui prévoyaient déjà des hausses d'impôt et des coupes dans les dépenses ainsi qu'une augmentation du temps de travail dans les administrations (de 2,5 heures à 37,5 heures hebdomadaires) et un gel du salaire minimum.

Le gouvernement espagnol estime à 2,5 points de PIB (27,3 Md€) son plan d'ajustement budgétaire, qui se décompose en 1,6 point de PIB pour réduire le déficit de l'Etat central et en 0,9 point pour compenser l'augmentation des dépenses obligatoires (charge d'intérêts de la dette ; prestations de la Sécurité sociale, notamment les pensions). Ces 2,5 points de PIB résultent d'un effort en recettes de 0,8 point de PIB et d'un ajustement en dépenses de 1,7 point.

L'effort en recettes correspond à 1,2 point de PIB (12,3 Md€) de nouvelles mesures fiscales, compensé par 0,4 point de moindres recettes

liées à la dégradation de la conjoncture compte tenu d'une prévision de récession de -1,7 % en 2012. Les mesures fiscales comprennent :

- des hausses de l'impôt sur les sociétés (5,4 Md€ de recettes supplémentaires, surtout sur les grandes entreprises) ;
- une hausse de l'impôt sur le revenu (4,1 Md€) ;
- l'instauration d'une taxe spéciale de 10% sur le rapatriement des revenus non déclarés 2,5 Md€).

L'effort en dépenses de 1,7 point de PIB (18 Md€) 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 poursuite du gel des salaires des fonctionnaires et du non renouvellement des postes vacants dans la fonction publique.

Au total, le programme de stabilité espagnol prévoit une réduction du déficit de 7,4 points de PIB entre 2011 et 2015, dont 6 points par un effort sur les dépenses (dont 2,3 point sur les dépenses de personnel).

Alors que le déficit structurel est resté quasi-stable entre 2010 et 2011 (7,4 % du PIB), il devrait se réduire à 4,7 % du PIB en 2012. Le succès de l'ajustement des finances publiques mené en Espagne dépendra cependant pour beaucoup des politiques menées par les Communautés Autonomes qui à ce stade n'ont pas fait encore connaître l'ensemble de leurs mesures de consolidation et qui disposent d'une large autonomie budgétaire (elles représentent 38 % des dépenses publiques). Les Communautés Autonomes n'ont pas réduit leur déficit entre 2010 et 2011 (stable à 2,9 % du PIB) alors que c'est sur elles que devait porter la majeure partie de l'effort.

Afin de renforcer la crédibilité ses engagements en matière de finances publiques, l'Espagne a inscrit dans la Constitution dès septembre 2011 le principe de l'équilibre structurel des comptes publics dont les modalités sont précisées dans une loi organique. La loi adoptée en mai 2012 prévoit, au terme d'une période transitoire se terminant en 2020, que toutes les administrations publiques présentent un budget en équilibre, une limitation de l'augmentation des dépenses au taux de croissance du PIB ainsi que l'établissement de stricts mécanismes correcteurs.

Cette analyse de la situation de l'Espagne s'appuie sur les informations disponibles au 31 mai et ne tient pas compte des

conséquences qui pourraient résulter pour les finances publiques des difficultés de certaines institutions financières apparues en juin.

3 - Le Royaume-Uni

La politique budgétaire britannique poursuit depuis mai 2010 un double objectif à moyen terme : la suppression du déficit structurel sur 5 ans et une diminution de la dette, rapportée au PIB, en fin de période.

Selon les projections de finances publiques établies par le nouvel office budgétaire indépendant, le déficit structurel devrait passer de 7,1 % du PIB en 2010 à 0,8 % du PIB en 2016. La dette progresserait jusqu'en 2014 à 93 % du PIB avant de refluer à 89 % du PIB en 2016.

En 2011, le déficit public s'est réduit à 8,3 % du PIB contre 9,4 % du PIB en 2010. Il atteindrait 5,9 % du PIB en 2012¹³² et 6,0 % en 2013 puis 1,2% du PIB en 2016.

Les modalités de l'effort structurel qui serait réalisé sur l'ensemble de la période porteraient à 74 % sur des mesures d'économies et 26 % sur des hausses de recettes à l'horizon 2014.

Le budget 2012 s'inscrit dans cette trajectoire. Il prévoit cependant des changements importants en matière de fiscalité.

La tranche d'impôt sur le revenu à 50 % qui avait été instaurée en 2009 est supprimée à partir d'avril 2013, ce qui portera le taux marginal supérieur au-delà de 150 000 £ à 45 %. A appui de sa décision, le Gouvernement britannique met notamment en avant le faible montant de recettes fiscales récoltées (à peine 600 M£ sur les 2,7 Md£ initialement budgétés) et le coût limité de cet abaissement (100 M£ par an seulement). Concernant les ménages les plus modestes, le seuil de la première tranche d'impôt sur le revenu est relevé pour un coût de 3,3 Md£. Ces mesures seront financées par une limitation des niches fiscales et un relèvement de la fiscalité immobilière sur les transactions au-delà de 2 M£.

S'agissant de la fiscalité applicable aux entreprises, la politique de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés est accélérée, avec un taux qui est de 24 % depuis avril 2012, contre 26 % auparavant. Cette baisse doit se poursuivre, avec un taux de 22 % en avril 2014, soit le plus bas du G7, pour un coût supplémentaire de près de 900M£ à terme. Toutefois, afin que cette baisse ne profite pas au secteur financier, le taux de la taxe sur le passif des banques est relevé à 0,105 % au 1^{er} janvier 2013 ce qui portera sa recette à 2,8Md£ à terme.

¹³² 7,6 % hors versement d'une soulte exceptionnelle par la Poste.

4 - Les Pays-Bas

Alors qu'aux termes de l'accord de coalition conclu en septembre 2010, le ratio déficit/PIB devait reculer de 5,1 % en 2010 à 3,7 % en 2011 et à 2,2 % en 2012, le redressement n'a pas été aussi rapide que prévu aux Pays-Bas. Le déficit public s'est en définitive élevé à 4,7 % l'année dernière en raison d'une croissance plus faible qu'anticipé (1,2 % en 2011 contre une prévision de 1,75 %), et d'une progression plus rapide des dépenses publiques. Le déficit structurel ne s'est réduit que de 0,3 % en 2011 (de 3,8 % à 3,5 %). A politique inchangée, tant l'institut de prévision économique néerlandais que la Commission européenne anticipent un déficit autour de 4,5 % en 2012 et 2013.

L'intervention du gouvernement néerlandais pour stabiliser le système financier en 2008 s'est traduite par une augmentation de 15 % du PIB de la dette publique qui a dépassé en 2009 le seuil de 60 % (60,8 %). Le ratio d'endettement public devrait continuer à progresser et atteindre 70,7 % du PIB en 2013 selon le programme de stabilité (73 % selon la Commission européen en l'absence de mesures de correction).

Suite à la démission du gouvernement qui entraînera la tenue d'élections anticipées le 12 septembre 2012, le gouvernement en charge des affaires courantes a présenté en avril dernier au Parlement un nouveau plan de consolidation budgétaire qui a recueilli l'assentiment d'une majorité des partis politiques. L'objectif est d'assurer le retour à un déficit de 3 % du PIB en 2013.

Ce plan comprend des mesures de court terme pour 2013 évaluées à 1,4 % du PIB par la Commission européenne et fondées au deux tiers sur une augmentation des recettes ainsi que des mesures structurelles de plus long terme avec en particulier une nouvelle réforme des retraites. Les principales mesures du plan de consolidation sont les suivantes :

- l'âge légal de départ à la retraite sera repoussé d'un mois en 2013 puis progressivement porté à 66 ans en 2019 (au lieu de 2020) et 67 ans en 2024, avant d'évoluer avec l'espérance de vie ;

- la déductibilité fiscale des emprunts immobiliers est maintenue pour les propriétaires actuels mais les nouveaux prêts immobiliers ne donneront lieu à un allègement fiscal au titre des intérêts que si le prêt est remboursé sur une durée de 30 ans ;

- les salaires seront gelés pendant deux ans dans la fonction publique à l'exclusion des personnels de santé et les tranches de l'impôt sur le revenu ne seront pas indexées sur l'inflation (0,5 point de PIB) ;

- les taxes environnementales et droits d'accise sur le tabac et l'alcool seront relevés (0,25 point de PIB) ;

- le taux normal de TVA passera de 19 % à 21 % à partir du 1er octobre 2012 (0,7 point de PIB).

Tous les grands partis adhèrent à l'objectif d'un déficit de 3 % en 2013 mais les mesures proposées pourraient encore être modifiées par le nouveau gouvernement qui sera formé après les législatives du 12 septembre, d'autant que la Commission européenne a exprimé des doutes sur la crédibilité des prévisions de croissance pour 2013 du programme de stabilité (1,25 % alors que la Commission prévoit 0,7 %).

CONCLUSION

Selon les prévisions de la Commission européenne pour 2012 et 2013, le déficit français, en termes nominal et structurel, resterait, à politique inchangée, supérieur à la moyenne des autres pays européens. La divergence des évolutions du déficit et de la dette en France et en Allemagne s'accroîtrait. L'examen des programmes de stabilité de quelques pays montre par ailleurs que les efforts y portent largement sur les dépenses publiques et n'épargnent aucune d'entre elles.

Le rééquilibrage rapide des comptes publics doit donc être impérativement poursuivi en 2013 et prolongé jusqu'en 2016-2017.

La remise en cause de cette trajectoire et la perte de confiance qu'elle provoquerait auprès de nos partenaires de la zone euro et des créanciers de l'Etat renforcerait la dynamique insoutenable de la dette en relevant pour notre pays les primes de risque et en accentuant la crise des dettes souveraines. Elle limiterait la capacité de la collectivité nationale à définir ses choix économiques et sociaux et aurait un impact négatif sur l'activité économique. Ces risques sont beaucoup plus importants et durables que les effets négatifs à court terme d'une réduction du déficit sur la croissance.

La trajectoire des finances publiques de la France pour 2013, année charnière, doit donc être respectée. Les perspectives de croissance étant incertaines et peu favorables, l'effort structurel nécessaire pour assurer cette trajectoire est plus important que prévu en janvier 2010 lorsque fut pris l'engagement de ramener le déficit à 3,0 % du PIB en 2013. Si, par exemple, la croissance était de 1,0 %, l'effort nécessaire pour ramener le déficit de 4,4 à 3,0 % du PIB serait de 33 Md€, hors coût des contentieux fiscaux.

Si cet effort était également réparti entre mesures de hausse des prélèvements et de maîtrise des dépenses, les économies nécessaires (16,5 Md€) conduiraient à stabiliser les dépenses publiques en volume, alors que leur croissance tendancielle est de 1,5 % par an.

Un tel effort de maîtrise des dépenses ne peut pas reposer sur le seul Etat. Les collectivités locales, et plus particulièrement le bloc communal, devront y être associés. La stricte maîtrise des dépenses sociales est par ailleurs d'autant plus nécessaire que l'équilibre, impératif, des comptes sociaux est encore très éloigné.

Applicable à toutes les administrations publiques, cet effort doit également porter sur l'ensemble des dépenses publiques : les dépenses de fonctionnement, plus particulièrement la masse salariale, les

interventions et les investissements. La Cour a souhaité éclairer les choix par des observations générales sur la maîtrise des dépenses publiques et la présentation de quelques leviers d'actions.

Le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre de nos comptes implique une évolution de la masse salariale de l'Etat, soit 80 Md€, le plus près possible de la stabilisation en euros courants, après une hausse très modérée de 0,5 % en 2011. Cet objectif ne pourra être atteint qu'en combinant tous les leviers qui agissent sur la dépense : évolution des effectifs, revalorisation salariale, mesures catégorielles et rythme d'avancement et de déroulement des carrières (GVT positif). Seule une baisse globale des effectifs laisse des marges de manœuvre en matière de politique salariale.

Mais, quand il s'agit de maîtriser les dépenses de masse salariale qui représentent 13 % du PIB soit 260 Md€, les administrations publiques sont totalement imbriquées : l'Etat fixe en effet les règles d'évolution du point de la fonction publique qui s'appliquent aux trois fonctions publiques, ainsi que des dispositions catégorielles propres à certains niveaux de rémunération (mesures « bas salaires » par exemple) ou à certains corps, qui comportent une incidence directe ou indirecte sur les autres fonctions publiques. A l'inverse, les efforts de maîtrise de ces dépenses engagés par l'Etat en réduisant les effectifs de la fonction publique de l'Etat, comme cela a été le cas depuis 5 ans, à hauteur de 150 000 agents, peuvent être plus que compensés par des créations d'emplois dans les autres fonctions publiques. Une vision globale et partagée est donc nécessaire. La nouvelle démarche de modernisation de l'action publique envisagée par les pouvoirs publics devrait prendre en considération cet aspect.

Cette nouvelle démarche, tirant ainsi les leçons des limites de la RGPP, devrait également s'attacher à examiner, selon la même méthode, toutes politiques et toutes administrations publiques confondues, le bloc des dépenses d'intervention, en s'interrogeant sur l'articulation entre les divers dispositifs, dont le nombre dépasse 1 300, sur la répartition des compétences entre collectivités publiques, sur leur efficacité économique et leur ciblage social. Il s'agit en effet de dépenses particulièrement dynamiques dont la maîtrise conditionne en partie le retour à l'équilibre de nos comptes publics.

Enfin, s'agissant des dépenses d'investissement, l'ampleur des engagements pris ou envisagés devrait conduire à les réexaminer au vu de leur compatibilité avec la situation financière du pays, et, plus particulièrement pour les programmes civils, de leur rentabilité financière et socio économique. La mise en place d'une instance

nouvelle, interministérielle, pour procéder aux études de rentabilité nécessaires indépendamment des opérateurs eux-mêmes, est proposée.

Pour de nombreuses politiques publiques, notamment celles qui touchent à la solidarité et à la protection des plus démunis, ou encore à l'emploi et à la formation, l'enchevêtrement des compétences entre collectivités publiques, voire organismes paritaires, est source de complexité et de gaspillages. Il est souhaitable que « l'acte III » de la décentralisation, qui a été annoncé, soit d'abord l'occasion d'une clarification des compétences entre administrations publiques, permettant pour l'ensemble des politiques concernées des gains d'efficience collective.

Notre pays se caractérise en Europe par le poids de ses dépenses publiques, 56 % de la richesse nationale, au deuxième rang après le Danemark et au premier rang des grands pays, 10 points au-dessus de l'Allemagne. C'est pourquoi la Cour a rappelé dans ses rapports relatifs aux finances publiques que les efforts de consolidation devaient principalement passer par une meilleure maîtrise des dépenses publiques. De plus, les consolidations budgétaires reposant principalement sur un effort de maîtrise des dépenses sont dans la durée les plus efficaces.

Cependant, la consolidation budgétaire à mener ne pourra dans l'immédiat éviter un relèvement mesuré des prélèvements obligatoires. Des ressources peuvent être dégagées par un réexamen de la fiscalité dérogatoire, qui a atteint dans notre pays ces dernières années des proportions considérables. Les « niches fiscales » et les « niches sociales », outre les pertes de ressources qu'elles provoquent pour l'État et la sécurité sociale, (environ 70 Md€ dans les deux cas), conduisent à s'interroger sur l'égalité devant l'impôt et les charges publiques et sur leur efficience au regard des objectifs économiques et sociaux qu'elles poursuivent. Si une règle de conduite a été récemment fixée visant à stabiliser le coût de ces dispositifs, il est nécessaire d'aller au-delà en remettant en cause, sur la base des études menées notamment par les corps de contrôle sur ces sujets, ceux de ces dispositifs dont l'efficience est la plus contestable.

En 2013, l'ampleur de la consolidation budgétaire nécessaire rend difficilement évitable, au moins à titre temporaire, le recours à des impôts à assiette large et fort rendement, comme la TVA et la CSG, pour assurer la trajectoire des finances publiques.

Chapitre IV

Les conséquences des nouvelles règles européennes

La conduite de la politique budgétaire française s'inscrit dans un cadre européen qui, à la suite des problèmes rencontrés par la Grèce et des tensions apparues sur les marchés des titres publics de la zone euro, a été renforcé par de nouvelles règles. Celles-ci s'imposent déjà, ou pourraient s'imposer rapidement, aux Etats de la zone euro ou de l'Union européenne.

Les règles européennes d'encadrement et de surveillance des finances publiques ont ainsi été modifiées par un « *paquet de six* » textes (« six pack »), comportant cinq règlements et une directive, adopté en novembre 2011. Un nouveau traité, sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) dans l'Union économique et monétaire, a été signé le 2 mars 2012. Enfin, un règlement sur le suivi et l'évaluation des « *projets de plans budgétaires* » et sur la correction des déficits excessifs dans les Etats de la zone euro a été présenté par la Commission et est en cours de discussion avec le Conseil et le Parlement (il sera désigné ci-après par « la proposition de règlement de la Commission »).

Ces textes comportent des dispositions sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques dans la zone euro qui ne sont pas traitées ici. Ils apportent aussi des modifications aux règles de fonctionnement des institutions européennes (Conseil, Commission, Parlement...) qui ne sont pas non plus examinées. Il peut toutefois être noté qu'ils renforcent les pouvoirs de la Commission et rendent les

sanctions plus automatiques : il sera plus difficile pour le Conseil de rejeter ses recommandations et propositions de sanctions puis, pour les Etats de la zone euro, d'échapper à leurs conséquences.

L'ensemble de ces dispositions est souvent d'une grande complexité. Elles comportent des règles qui sont parfois redondantes ou qui, au contraire, pourraient ne pas être cohérentes. Leur complexité tient pour partie aux nombreuses clauses prévoyant des possibilités de dérogation et des périodes transitoires au cours desquelles elles ne sont pas applicables.

Ces nouvelles obligations devront être rapidement mises en œuvre. Les règlements de 2011 sont d'ores et déjà en vigueur ; la directive doit être transposée avant la fin de 2013 mais les chefs d'Etat de la zone euro se sont engagés à la mettre en œuvre avant la fin de 2012 ; la Commission espère une publication en juillet 2012 de sa proposition de règlement et, même si ce calendrier semble difficile à tenir, une publication avant la fin de 2012 et une entrée en vigueur quasi immédiate sont envisageables.

Seul le traité pourrait être mis en œuvre au-delà de 2012. En effet, il n'entrera en vigueur que si 12 Etats de la zone euro l'ont ratifié. Celles de ses dispositions qui ne figurent pas dans d'autres textes concernent surtout l'inscription dans le droit national à un niveau constitutionnel ou équivalent d'un objectif de solde structurel à moyen terme, de la trajectoire de convergence vers cet objectif et des mécanismes de correction en cas de déviation par rapport à cette trajectoire.

Considéré globalement, cet ensemble de règles nouvelles a quatre conséquences principales pour la conduite des finances publiques : continuer à améliorer la qualité des comptes publics ; viser un objectif d'équilibre structurel ; renforcer les outils de programmation et de contrôle ; concevoir un pilotage impliquant la totalité des administrations publiques.

I - Continuer à améliorer la qualité des comptes publics

L'amélioration de la qualité des comptes publics dans les pays européens est essentielle pour assurer la confiance des investisseurs. La crise des dettes publiques dans la zone euro est en effet partie de la Grèce dont les comptes ne donnaient pas une image fidèle de la situation.

La France est un des rares pays où les comptes des administrations publiques les plus importantes sont, depuis 2006, audités et certifiés par

une institution indépendante. Le mouvement de certification des comptes s'étend d'ailleurs progressivement à l'ensemble du secteur public. En outre, la qualité des statistiques de finances publiques produites par l'INSEE n'est pas contestable¹³³. La France doit continuer à s'inscrire dans ce mouvement, désormais européen, dont l'objectif est d'améliorer la qualité de ses comptes.

A - Les nouvelles règles européennes

Selon la directive de 2011, les Etats membres doivent disposer de systèmes comptables « *soumis à un contrôle interne et à un audit indépendant* », couvrant l'ensemble des APU et permettant d'assurer la qualité des données comptables « *amont* » utilisées par les comptables nationaux pour établir le compte des administrations publiques.

Les Etats membres transmettent systématiquement certaines informations à Eurostat qui, par ailleurs, organise régulièrement, en principe chaque année, des « *visites de dialogue* » ayant pour objet de passer en revue les sources et méthodes des données notifiées.

Lorsque des risques concernant la qualité des données ont été clairement identifiés, Eurostat peut désormais procéder à « *des visites méthodologiques permettant de contrôler les processus et de vérifier les comptes qui justifient les données notifiées* ». Dans ce cadre, Eurostat peut accéder aux comptes de toutes les entités publiques et se voir fournir les informations détaillées sur la base desquelles ils ont été établis¹³⁴.

Les institutions supérieures de contrôle (ISC), comme la Cour, apportent leur aide à Eurostat, dans le cadre des règles qui les régissent.

Les « *visites méthodologiques* » ne sont prévues par les règlements que si des problèmes importants ont été préalablement mis en évidence, ce qui limite les possibilités d'investigations sur cette base juridique, mais Eurostat entend approfondir l'examen des « *données amont* » à l'occasion de ses « *visites de dialogue* ». Celles-ci devraient servir de cadre à un « *dialogue sur les données amont* » entre Eurostat, les instituts nationaux de statistique (INS) et les ISC.

Une collaboration est donc nécessaire entre les instituts statistiques et les Cours des comptes, dans le respect de leurs indépendances

¹³³ L'indépendance professionnelle de l'INSEE a été consacrée par la loi du 20 août 2008 créant l'Autorité de la statistique publique.

¹³⁴ Si des indices sérieux laissent penser qu'un Etat a, intentionnellement ou par négligence, fait des déclarations erronées, la Commission dispose de pouvoirs d'enquêtes renforcés et cet Etat peut faire l'objet d'amendes s'élevant à 0,2 % du PIB.

respectives, pour alimenter ce dialogue. L'indépendance professionnelle des INS a été renforcée : les Etats membres doivent la garantir et les INS respecter le code européen de bonnes pratiques de la statistique publique.

B - La situation et les voies de progrès en France

L'INSEE est responsable de la production et de la diffusion du compte des administrations publiques. Il en établit la méthodologie dans le cadre des normes européennes et détermine le périmètre des APU. Une grande partie de la production du compte est toutefois déléguée.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) collecte les données amont des diverses administrations, établis selon leurs systèmes comptables spécifiques, assure leur transcription en comptabilité nationale et la consolidation des opérations internes aux APU. Pour ce qui concerne le compte provisoire (n-1), les comptes de certaines entités font l'objet d'estimations de la direction générale du trésor (DGT). Celle-ci assure la consolidation de l'ensemble du compte des APU qu'elle transmet à l'INSEE pour validation et diffusion.

Lorsque se posent des problèmes méthodologiques nouveaux, notamment à l'occasion d'opérations budgétaires exceptionnelles, ils sont traités par l'INSEE, en concertation avec la DGT et la DGFIP qui disposent des informations nécessaires pour les analyser.

1 - Les données amont et leur contrôle

a) L'Etat

La comptabilité générale, certifiée par la Cour en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), avec un nombre de réserves en diminution depuis 2006, est utilisée par les comptables nationaux pour établir l'actif et le passif financiers de l'Etat, mais ni pour établir son patrimoine non financier, ni pour comptabiliser les opérations qui conduisent à son besoin de financement, à l'exception de la charge d'intérêts. Les principales données amont sont tirées de la comptabilité budgétaire, qui est une comptabilité de caisse non soumise à la certification, et sont retraitées par l'INSEE pour être établies en droits constatés.

Les principes et normes de la comptabilité générale et de la comptabilité nationale sont assez souvent différents et la deuxième est parfois plus proche de la comptabilité budgétaire. Par exemple, il n'y a pas de provisions en comptabilité nationale et celle-ci retient une

définition de la notion de droits constatés qui la situe entre la comptabilité de caisse et la comptabilité générale.

Outre ces différences conceptuelles, l'INSEE évoque aussi des considérations pratiques pour justifier l'utilisation limitée de la comptabilité générale. En l'état actuel, malgré une amélioration des délais de clôture des comptes, le compte général de l'Etat est arrêté, après certification par la Cour, trop tardivement pour servir à établir le compte provisoire des APU (le 10 mai 2012 pour les comptes de 2011).

Les comptes nationaux doivent aussi publier des séries longues de comptes annuels construits sur la base de méthodes constantes et, si les méthodes changent, ils doivent pouvoir estimer l'impact de ces changements sur les comptes des années passées. Or, la comptabilité générale de l'Etat est récente et ses méthodes en voie de stabilisation, ce qui rend difficile la construction de séries longues.

Les résultats en comptabilité générale et en comptabilité budgétaire sont tirés d'un même système comptable et ont une certaine cohérence, qui sera renforcé avec le recours à un nouveau système informatique à compter de 2012. Cependant, le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaires présente des observations qui pourraient être utilisées par les comptes nationaux. La Cour a ainsi présenté des corrections à apporter au solde budgétaire de certains exercices (2007 par exemple).

Les tables de passage entre le solde budgétaire et le besoin de financement en comptabilité nationale publiées par l'INSEE sont trop agrégées pour comprendre tous les retraitements opérés pour passer d'un solde à l'autre et la Cour n'est pas informée des conclusions que l'INSEE tire de ses rapports sur les comptes et résultats.

b) Les autres administrations publiques

Les comptes du régime général de sécurité sociale sont établis en droits constatés, font l'objet de contrôles internes et sont audités par la Cour. La prise en compte par l'INSEE des décisions de non certification, ou de certification avec réserves, est incertaine.

Comme ceux de l'Etat et des caisses nationales de sécurité sociale, les comptes des collectivités locales, des hôpitaux et d'une partie des établissements publics sont tenus par des comptables publics qui sont des agents de l'Etat, donc indépendants des instances dirigeantes de ces organismes, dotés de prérogatives et de responsabilités propres. Ils sont tenus de procéder à certaines vérifications sur leurs recettes et dépenses, sous le contrôle de la Cour et des chambres régionales et territoriales des

comptes. Il existe donc des formes de contrôle interne et d'audit indépendant de leurs comptes.

Cependant, les comptes des collectivités territoriales ne font pas encore l'objet d'une mission légale de certification de leur régularité, de leur sincérité et de leur image fidèle. Ils sont seulement examinés, avec une périodicité variable, par les chambres régionales des comptes, à l'occasion de contrôles organiques qui portent surtout sur leur gestion. Les observations qui en sont tirées sont souvent trop tardives pour être intégrées par les comptes nationaux. En outre, ceux-ci utilisent une agrégation des comptes des organismes locaux réalisée par la DGFIP qui est partielle et doit être complétée.

La centralisation des comptes locaux

Les comptes de bilan ne font pas l'objet d'une agrégation par la DGFIP, bien que les balances centralisées contiennent l'intégralité des données patrimoniales. Celles-ci souffrent de l'imprécision des enregistrements d'immobilisations brutes et du caractère partiel des amortissements constatés. S'agissant des passifs, comme la Cour l'avait montré dans son rapport public thématique sur la gestion de la dette publique locale de 2011, l'information a longtemps été insuffisante. Enfin, l'absence de centralisation des informations sur les engagements hors bilan n'est pas satisfaisante au regard de la directive de 2011 qui prévoit, pour tous les sous-secteurs, la publication des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur les budgets publics.

Des évolutions positives sont toutefois à relever. Il s'agit des travaux de normalisation conduits sous l'égide du conseil de normalisation des comptes publics et du recueil et de la diffusion des bonnes pratiques établies par le comité national de fiabilité des comptes locaux.

Les informations relatives à la dette des collectivités locales ont été développées. Des préconisations du Conseil de normalisation des comptes publics ont été reprises dans des arrêtés de décembre 2011 modifiant les instructions comptables qui sont applicables à ces dernières. Elles renforcent les informations sur les dettes financières, les dettes complexes, les instruments dérivés et les opérations de couverture. A ce stade, cependant, les conditions d'une agrégation de ces données ne sont pas réunies. Elles pourraient toutefois être complétées à terme par des informations qui seront rassemblées par le ministère de l'intérieur grâce à une nouvelle application informatique.

Les comptes des administrations publiques qui ne sont pas certifiées par la Cour ou examinés par les chambres régionales et qui n'ont pas de comptes publics sont pour la plupart établis selon les principes de la comptabilité privée et sont audités et certifiés par des

commissaires aux comptes. Il s'agit de certains organismes sociaux (Unedic, régimes complémentaires d'assurance vieillesse, fonds de financement...) et de certains établissements publics nationaux.

2 - Les progrès encore possibles en France

a) La généralisation de la certification des comptes

L'article L.111-3-1 A du code des juridictions financières, qui met en œuvre l'article 47-2 de la Constitution, impose à la Cour de s'assurer que les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière, soit en certifiant elle-même ces comptes soit en rendant compte au Parlement de la qualité des comptes qu'elle ne certifie pas elle-même.

Ces dispositions imposent à la Cour de certifier ou d'analyser la qualité des comptes de chacune des entités composant les administrations publiques, mais pas le « compte des administrations publiques » produit par l'INSEE qui, malgré sa dénomination, est une statistique et non un compte. Les ISC comme la Cour doivent en revanche assurer la qualité des données comptables qui alimentent la comptabilité nationale.

Cet article du code des juridictions financières pourrait être considéré comme assurant une transposition satisfaisante de la directive de 2011. Toutefois, la Cour ne certifie actuellement, ou ne peut rendre compte de la qualité parce qu'ils sont certifiés par d'autres, que d'une partie des comptes des administrations publiques.

La certification des comptes des principales collectivités locales est souhaitable et elle pourrait, dans un premier temps, faire l'objet d'une expérimentation. La certification des comptes des hôpitaux, par la Cour des comptes ou par des commissaires aux comptes, est prévue par une loi de 2009, à compter de 2015 sur les comptes de 2014, mais les textes d'application restent à prendre.

b) Des comptes en droits constatés, avec des normes adéquates

Eurostat considère que la comptabilité nationale devrait, à l'avenir et dans l'ensemble de l'Union européenne, s'appuyer sur des données amont tirées de comptes en droits constatés sur la base d'un référentiel comptable harmonisé.

Il reste à déterminer ce référentiel et Eurostat pourrait favoriser une généralisation en Europe des normes dites IPSAS¹³⁵, parce qu'elles sont internationales. Elles ont eu le mérite de faire progresser la comptabilité en droits constatés dans le secteur public. Cependant, elles sont calquées sur les normes IAS-IFRS¹³⁶ appliquées dans l'Union européenne aux comptes consolidés des sociétés faisant appel public à l'épargne et ne sont pas toujours adaptées aux spécificités des organismes publics, bien qu'elles aient cette ambition. Elles sont incomplètes, ne couvrant pas d'importantes catégories de dépenses publiques, et instables.

Surtout, elles sont élaborées par un organisme de nature privée qui n'associe pas les pouvoirs publics et dont la composition reflète mal les spécificités du secteur public. Ce sujet de gouvernance, majeur pour asseoir la légitimité et la crédibilité des normes IPSAS, mérite toute l'attention des pouvoirs publics.

En France, conformément aux dispositions de la LOLF, la comptabilité générale de l'Etat suit des normes inspirées de celles du secteur privé et des IPSAS, mais elles sont adaptées à ses particularités sur la base des recommandations du conseil de normalisation des comptes publics.

c) Une coopération renforcée entre la Cour et l'INSEE

Dans le strict respect de leurs prérogatives et de leur indépendance, la Cour et l'INSEE ont convenu d'organiser des échanges réguliers d'informations. L'institut pourra préciser ses méthodes, notamment les modalités de passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale, et la Cour lui transmettre des informations utiles pour fiabiliser ses traitements. Ces échanges pourront aussi porter sur des opérations complexes et innovantes. Les modalités pratiques de ces échanges seront précisées, notamment leur calendrier, pour qu'ils soient le plus utile possible dans le cadre des notifications à Eurostat.

Leur formalisation devra s'inscrire dans une démarche plus globale, impliquant les autres acteurs concernés et visant à mieux identifier les procédures et les responsabilités dans la production des données comptables et l'établissement du compte des APU.

¹³⁵ International Public Sector Accounting Standards.

¹³⁶ International Accounting Standards - International Financial Reporting Standards.

II - Viser l'équilibre structurel des comptes publics

Plusieurs dispositions des règlements de 2011, reprises dans le nouveau traité, précisent les objectifs de réduction de la dette vers 60 % du PIB et édictent des règles nouvelles concernant les déficits publics.

A - Le critère de dette

Le traité actuel prévoit que, pour éviter une situation de déficit excessif, la dette publique des Etats membres doit être inférieure à 60 % du PIB, « *à moins que ce ratio ne diminue suffisamment et ne s'approche de 60 % à un rythme satisfaisant* ».

Un règlement de 2011 précise que, si ce ratio est supérieur à 60 %, l'écart par rapport à 60 % doit diminuer au moins d'un vingtième chaque année pour mettre fin à la situation de déficit excessif. Un pays dont la dette atteint 90 % du PIB, comme c'est le cas de France à peu de choses près, doit donc la réduire d'au moins 1,5 point de PIB l'année suivante. Le nouveau traité reprend ces précisions.

Cette baisse du ratio d'endettement est appréciée en moyenne sur trois années, qui peuvent être les trois dernières pour lesquelles les données sont disponibles ou seulement la dernière et les deux années suivantes, sur la base des prévisions de la Commission. L'effet des fluctuations conjoncturelles du PIB sur la trajectoire de la dette est pris en compte pour être éventuellement neutralisé. L'impact des prêts accordés aux autres Etats de la zone euro doit faire l'objet d'une « *attention particulière* » de la part de la Commission.

Le règlement de 2011 prévoit aussi que « *pour un Etat membre soumis à la procédure concernant les déficits excessifs à la date du 8 novembre 2011 et pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de dette est considérée comme remplie si l'Etat membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité* ».

Cette disposition pourrait s'appliquer ainsi à la France, qui était en situation de déficit excessif en novembre 2011 : si son déficit est inférieur à 3,0 % du PIB en 2013 et même si sa dette augmente encore, elle ne sera plus en situation de déficit excessif ; de 2014 à 2016, elle sera jugée sur le respect des recommandations du Conseil, notamment une convergence suffisamment rapide vers l'objectif à moyen terme de solde structurel (*cf. infra*) ; en 2017, le ratio d'endettement devra avoir baissé en moyenne de

1,5 point de PIB par an sur les années 2014 à 2016 pour qu'elle ne soit pas considérée de nouveau en situation de déficit excessif.

B - Les objectifs de déficits

1 - Les règles européennes

a) Les dispositions des textes européens

La « règle d'or », selon l'expression retenue en France mais recouvrant souvent des acceptions différentes, est édictée à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) selon lequel le solde structurel des administrations publiques doit correspondre à l'objectif de moyen terme propre à chaque pays.

Cet objectif de moyen terme est déjà prévu par un règlement de 1997, modifié en 2011, et doit être compris entre - 1,0 % du PIB et « l'équilibre ou l'excédent ». Il est fixé par chaque Etat dans son programme de stabilité, puis validé par le Conseil avec ce programme. Il est revu au moins tous les trois ans sur la base d'une analyse de la soutenabilité des finances publiques. Pour la France, c'est actuellement un solde structurel à l'équilibre.

Selon le même règlement, les Etats qui ne l'ont pas atteint doivent assurer une convergence rapide vers cet objectif, selon une trajectoire validée par le Conseil (et proposée par la Commission, selon le TSCG). Les progrès sont évalués sur la base d'une analyse prenant en considération les évolutions du solde structurel et des « dépenses publiques nettes des mesures nouvelles discrétionnaires relatives aux recettes », concept très proche de la notion d'effort structurel utilisé en France.

Le Conseil a recommandé à la France, le 30 novembre 2009, une réduction de son déficit structurel d'au moins 1,0 point de PIB par an dans le cadre de la procédure relative aux déficits excessifs. Une fois sortie de cette procédure, de nouveaux objectifs de solde et d'effort structurels permettant d'atteindre l'objectif à moyen terme lui seront recommandés.

Un Etat peut s'écarter temporairement de l'objectif à moyen terme ou de la trajectoire de convergence vers cet objectif du fait d'événements exceptionnels, hors du contrôle du Gouvernement, ou d'une forte récession. La définition des « événements exceptionnels » et d'une « forte récession » est précisée dans un règlement.

Si un Etat s'écarte de l'objectif de moyen terme ou de la trajectoire de convergence vers cet objectif, le TSCG impose que des mesures de correction permettant de revenir vers l'objectif ou sur la trajectoire soient automatiquement mises en œuvre. Leur nature reste à préciser.

Le nouveau traité impose surtout que ces règles fassent l'objet, au plus tard un an après son entrée en vigueur, de dispositions juridiques nationales de caractère obligatoire et permanent « *de préférence constitutionnelles ou, sinon, garantissant un respect total dans les procédures budgétaires nationales* ». C'est sa principale novation par rapport aux règlements antérieurs.

La Commission fera un rapport sur les dispositions juridiques nationales adoptées par chaque Etat. Sur la base de ce rapport, ou indépendamment, toute partie contractante au traité pourra saisir la Cour de justice de l'Union européenne si elle considère qu'un pays n'a pas pris les dispositions nécessaires. La Cour de justice pourra obliger un Etat à les prendre, sous peine d'une amende pouvant s'élever à 0,1 % du PIB.

Selon les considérants du traité instituant le mécanisme européen de stabilité, « *il est convenu et reconnu* » que l'octroi d'une assistance financière dans le cadre de ce mécanisme est conditionné par le respect des exigences de l'article 3 du TSCG.

b) L'articulation des objectifs

En mettant en avant un objectif de solde structurel, en complément des plafonds de déficit (3 % du PIB) et de dette (60 %) fixés par le traité de Maastricht, les dispositions des règlements de 2011 et le nouveau traité visent à limiter les effets pro cycliques indésirables qui peuvent résulter d'un objectif de solde non corrigé de l'impact des variations conjoncturelles du PIB.

Ces objectifs et plafonds s'articulent de la manière suivante : les Etats membres doivent viser un équilibre structurel de leurs comptes, ou s'en rapprocher rapidement, ce qui permet de réduire suffisamment vite leur dette publique si elle dépasse 60 % du PIB.

Si le solde structurel est nul, ces dispositions autorisent un déficit conjoncturel de 3 % du PIB, ce qui correspond, en France, à un écart entre le PIB effectif et celui qui résulterait de circonstances économiques normales (le PIB potentiel) d'environ 6 points, soit à peu près l'écart enregistré au plus fort de la crise de 2008-2009.

Si le déficit public dépasse néanmoins 3 % du PIB, ou si la dette ne converge pas assez vite vers 60 %, le déficit doit être ramené au-dessous de 3 % du PIB et la dette réduite selon les recommandations du Conseil.

Si le déficit est supérieur à 3 % du PIB et si, en outre, le solde structurel est déficitaire, l'Etat membre doit à la fois ramener son déficit au-dessous de 3 % du PIB et son solde structurel à l'équilibre.

2 - Les évolutions nécessaires du droit français

Ce nouveau traité n'a pas encore été ratifié. Dans l'hypothèse où il le serait, il imposerait d'inscrire la « règle d'or » dans le droit national à un niveau « *de préférence constitutionnel* ». En revanche, les précisions qu'il apporte sur le critère de dette, et qui figurent déjà dans un des règlements de 2011, n'ont pas à être reprises en droit français.

Un projet de loi constitutionnelle a été voté par les deux Assemblées en 2011, mais n'a pas été approuvé par le Congrès ou par référendum. Il n'a pas été conçu en fonction des dispositions du nouveau traité, mais il peut servir de point de départ à l'analyse.

Le projet de loi constitutionnelle

L'article 1^{er} crée des « lois-cadres d'équilibre des finances publiques qui déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s'imposent globalement aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale ».

Une loi organique doit préciser le contenu de ces lois-cadres et peut déterminer leurs autres dispositions qui s'imposent aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Elle doit prévoir les conditions dans lesquelles une loi-cadre peut être modifiée et celles dans lesquelles sont compensés les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de financement. D'autres articles définissent la procédure d'adoption des lois-cadres et subordonnent le vote d'une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale à l'existence d'une loi cadre pour l'exercice concerné.

L'article 7 prévoit que la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de la mise en œuvre des lois-cadres. L'article 10 prévoit un contrôle, obligatoire, du Conseil constitutionnel sur la conformité des lois-cadres à la Constitution et des lois de finances et de financement de la sécurité sociale aux lois cadres.

Les dispositions des futures lois cadres seraient très proches de celles des actuelles lois de programmation des finances publiques, à une importante différence près : elles s'imposeraient aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale sur les dispositions législatives relatives à la fiscalité et aux principes de fixation des ressources de la sécurité sociale, inscrit dans le projet initial du Gouvernement, a été abandonné lors de la discussion au Parlement.

Quel que soit l'avenir du projet de loi constitutionnelle, les nouvelles règles européennes appellent des évolutions du droit existant.

La Constitution prévoit actuellement que les lois de programmation « *s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des finances publiques* », mais sans indiquer si cet équilibre est de nature comptable ou structurelle. Selon les règles communautaires, il s'agit d'un objectif d'équilibre structurel.

S'agissant de l'horizon auquel cet équilibre doit être atteint et du montant de l'effort structurel à réaliser chaque année, ils sont contingents à la situation des finances publiques. Une obligation constitutionnelle ayant vocation à être permanente, il paraît préférable d'inscrire la référence à cet horizon et à ce montant dans une loi organique, voire une loi cadre, qui pourrait être modifiée sans trop de difficultés tout en s'imposant aux autres lois.

Il convient toutefois de relever que le TSCG impose d'inscrire ces dispositions dans un texte ayant une force obligatoire et permanente garantissant un respect total dans les procédures budgétaires, alors que les lois organiques, *a fortiori* les lois cadres, peuvent être modifiées plus facilement que la Constitution, comme l'a montré en 2010 l'allongement de la durée de vie de la CADES dans le cadre du traitement de la dette des organismes sociaux.

S'agissant des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, leur monopole sur les sujets relatifs aux recettes fiscales et sociales repose actuellement sur une circulaire du Premier ministre. L'effort structurel entraîné par les dispositions des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pourrait donc être réduit par des mesures inscrites dans d'autres lois, comme ce fut le cas avec la baisse de la TVA sur la restauration en 2009. Certes, des dispositions de la loi de finances suivante pourraient remédier à leur effet négatif sur l'effort structurel, mais il serait préférable de donner une base juridique solide à une exigence qui appelle logiquement un monopole des lois de finances et de financement pour l'adoption de toute mesure ayant un effet sur les recettes publiques.

Au-delà de ces aspects, la traduction en droit français de ces nouvelles règles européennes devra surmonter deux difficultés importantes.

En premier lieu, le solde structurel pose de difficiles problèmes techniques de mesure (cf. annexes VI et VII)¹³⁷. Tout en suivant les mêmes principes méthodologiques, il est en effet possible d'obtenir des estimations différentes de la croissance potentielle. En outre, celle-ci doit être souvent réexaminée, y compris pour les années passées, et il en résulte une forte variabilité des estimations du solde structurel pour un même exercice budgétaire. En conséquence, pour un exercice N, ce solde peut être conforme aux normes lorsqu'il est mesuré l'année N+1 et ne plus l'être lorsque cette estimation est corrigé l'année N+2 (ou l'inverse). Une plus grande stabilité est souhaitable et peut être obtenue, mais il reste que ces difficultés rendent particulièrement délicate la traduction juridique de ces obligations européennes dans un texte normatif.

En second lieu, l'objectif de moyen terme concerne les APU dans leur ensemble alors que les lois de finances et de financement de la sécurité sociale ne couvrent qu'une fraction de celles-ci (cf. IV ci-après).

III - Renforcer les outils de programmation et de contrôle

Trois domaines sont concernés : les prévisions macroéconomiques, les règles budgétaires et le suivi infra annuel.

A - Les prévisions macroéconomiques

Selon la proposition de règlement de la Commission, modifiée par le Conseil, la programmation budgétaire à moyen terme et les lois budgétaires annuelles doivent être fondées sur des « *prévisions macroéconomiques réalisées ou approuvées par un organisme indépendant ou disposant d'une autonomie fonctionnelle vis-à-vis des autorités budgétaires de l'Etat membre* ». Il s'agit des prévisions pour l'année suivante et des prévisions à moyen terme. Ces dernières reposent en partie sur des estimations de la croissance potentielle qui doivent aussi être « indépendantes ».

La proposition de règlement vise les seules prévisions macroéconomiques et non les prévisions de recettes publiques. Or, l'enjeu est plus limité pour les premières car de nombreux organismes publient des prévisions économiques sur la base de statistiques publiques et celles du gouvernement ne peuvent pas s'en éloigner fortement. En revanche,

¹³⁷ Les estimations de solde structurel de la Cour, de la Commission européenne, de l'OCDE et du FMI ne sont d'ailleurs pas strictement identiques.

les administrations financières disposent d'informations privilégiées pour estimer l'élasticité des recettes à la conjoncture et les mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements.

En outre, il y a d'importantes interactions entre les prévisions de finances publiques et les prévisions macroéconomiques, le déficit public ayant un impact sur l'activité économique et inversement. Dans ces conditions, il pourrait être envisagé d'aller au-delà du règlement en étendant ses dispositions aux prévisions de finances publiques.

Cependant, les ministres auront toujours besoin, sous leur seule autorité, de services capables de faire des prévisions économiques et de finances publiques. La duplication de ces services, les uns étant sous l'autorité du ministre et les autres sous celle d'un organisme indépendant, aurait un coût élevé.

Une solution pragmatique consisterait à soumettre pour validation les prévisions économiques associées aux projets de lois de finances à un comité indépendant¹³⁸. Pour assurer sa crédibilité, ce comité devrait disposer d'un minimum de moyens propres permettant la contre-expertise des prévisions de la direction générale du trésor.

Les prévisions relatives aux finances locales

L'article 108 de la loi de finances pour 2012 oblige les régions, les départements et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants à transmettre au représentant de l'Etat un rapport présentant notamment les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la composition et l'évolution de la dette ainsi que les dépenses de personnel, de subvention, de communication et d'immobilier. Le décret d'application de ce texte qui reste à publier, rendra la procédure applicable à l'exercice 2013.

Le même texte prévoit que le Gouvernement dépose en annexe au projet de loi de finances un rapport qui présente la structure et l'évolution des dépenses ainsi que de la dette des collectivités territoriales. Jusqu'à présent, les prévisions annexées au PLF ne sont pas détaillées par niveaux de collectivités territoriales.

¹³⁸ Aujourd'hui, la commission économique de la Nation les examine, mais elle n'a qu'un rôle consultatif.

B - Les règles budgétaires, leur contrôle et les mécanismes de correction

Selon la directive de 2011 sur « les cadres budgétaires », chaque Etat membre dispose de « *règles budgétaires chiffrées qui lui sont propres et qui favorisent le respect de ses obligations découlant du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans le domaine de la politique budgétaire à un horizon pluriannuel pour les administrations publiques dans leur ensemble* ». Ces règles doivent notamment préciser « *leurs objectifs cibles et leur champ d'application, leurs modalités de suivi, sur la base d'analyses fiables et indépendantes réalisées par des organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard des autorités budgétaires des Etats membres, enfin les conséquences d'un non respect* ».

Le TSCG reprend les objectifs de solde structurel à moyen terme et de retour rapide vers cet objectif, ainsi que l'obligation de mesures de correction automatique « *si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif de moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée* ».

Un règlement de 1997 modifié en 2011 précise qu'un écart est « *important* » s'il est supérieur à 0,5 point de PIB sur une année ou 0,25 point de PIB en moyenne sur deux années.

Le TSCG et la proposition de règlement de la Commission imposent la mise en place d'organismes « *indépendants ou disposant d'une autonomie fonctionnelle vis-à-vis des autorités budgétaires des Etats membres* » qui sont chargées de vérifier le respect des règles permettant d'atteindre l'objectif de solde structurel à moyen terme. Ces organismes sont souvent appelés « *comités budgétaires indépendants* ».

La Commission européenne a construit un indicateur de qualité des règles budgétaires prenant notamment en compte l'étendue de leur champ, leur statut juridique, les possibilités de modification, les mécanismes de contrôle et leur visibilité dans les médias. Selon cet indicateur, la France était en 2010 au-dessus de la moyenne européenne, et de l'Allemagne.

En outre, dans son rapport de septembre 2011 sur les finances publiques dans l'Union européenne, la Commission a noté que la Cour des comptes est indépendante et remplit les missions d'un « *comité budgétaire indépendant* », à l'exception des prévisions

macroéconomiques¹³⁹. En particulier, elle analyse la situation et l'évolution des finances publiques, vérifie le respect des règles et publie des avis et recommandations sur la politique budgétaire. La Commission a construit un indicateur mesurant l'importance des fonctions exercées par ces comités qui situe la France au 5^{ème} rang sur les 17 pays disposant d'au moins une institution de ce type.

Le programme de stabilité présenté par la France en avril 2012 note que « *les règles budgétaires font l'objet d'un suivi indépendant par la Cour des comptes dans ses rapports sur les finances publiques* ».

Des progrès restent néanmoins souhaitables sur plusieurs points.

1 - Les règles budgétaires et leur contrôle *a priori*

Les lois de programmation prévoient actuellement un plafond de dépenses publiques en euros et un rendement minimal des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires. Le plafond global de dépenses est décliné, pour l'Etat et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, sous la forme de normes spécifiques permettant d'en conforter le respect : normes de croissance en valeur et euros constants de l'Etat, plafonds des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et ONDAM. En outre, l'endettement des opérateurs et des hôpitaux est plafonné et le coût total des dépenses fiscales ne doit pas augmenter.

Selon la directive de 2011, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale doivent tenir compte de ces règles budgétaires, ce qui n'est pas nécessairement le cas actuellement.

Si des dispositions constitutionnelles imposent la conformité des lois de programmation à une loi organique et des lois de finances et de financement à la loi de programmation en vigueur, le Conseil constitutionnel devra la vérifier. Outre que les modalités actuelles d'intervention du Conseil devront être adaptées à un tel contrôle, l'examen de conformité peut s'avérer difficile et appelle une expertise particulière :

- les dispositions relatives aux recettes fiscales et sociales figurent dans des textes divers dont la prise en compte doit pouvoir être vérifiée ;
- la mesure de l'effort structurel suppose une évaluation globale de la situation des administrations publiques, qu'un examen des seules dispositions de la loi de finances, d'une part, et de la loi

¹³⁹ Cf. le rapport public annuel de février 2012 de la Cour.

de financement de la sécurité sociale, d'autre part, ne permet pas d'effectuer aisément ;

- en outre, des montages financiers permettent, de fait, de contourner les règles en vigueur, comme le montre l'exemple des investissements d'avenir qui échappent à la norme de croissance des dépenses de l'Etat ;

Par ailleurs, la proposition de règlement de la Commission européenne prévoit que les Etats membres de la zone euro lui soumettent un « *projet de plan budgétaire* » (en pratique, le rapport économique, social et financier annexé au PLF) pour l'année suivante avant le 15 octobre. Si la Commission identifie des entorses particulièrement sérieuses au regard des engagements de l'Etat membre, elle peut demander une révision de ce projet dans les deux semaines. Si elle n'en trouve pas, elle peut encore « *si nécessaire* » émettre un avis sur ce projet avant fin novembre.

La position du Conseil constitutionnel ou du comité budgétaire indépendant français pourrait être différente de celle de la Commission européenne. Une divergence éventuelle des avis est inhérente à des textes européens qui confient la surveillance des finances publiques à la fois à la Commission européenne et à des organismes indépendants nationaux, mais de tels conflits d'appréciation doivent avoir des modes de règlement adaptés au processus budgétaire.

2 - Le contrôle *a posteriori* de l'exécution des lois financières

Le mécanisme de contrôle *a posteriori* et de correction automatique prévu par le TSCG doit être mis en place au niveau national sur la base de principes communs qui seront proposés par la Commission européenne. Bien qu'ils n'aient pas encore été établis, l'application en France de ces dispositions appelle les commentaires suivants.

En exécution, les mesures nouvelles relatives aux prélèvements prévus dans les lois de programmation (lois cadres) peuvent être insuffisantes et le plafond de dépenses peut être dépassé. La réduction du déficit structurel peut elle aussi être insuffisante.

Il existe un mécanisme de correction automatique pour ce qui concerne les dépenses dans la mesure où leur plafond est fixé en euros. Un dépassement l'année N oblige donc à réduire leur croissance en N+1 pour respecter le plafond prévu pour N+1. Cependant, faute de nouvelles mesures de redressement en N+1, le plafond de N+1 peut lui-même être dépassé, comme ceux des années suivantes jusqu'à ce qu'une nouvelle loi de programmation intègre en base ces dépassements. Le mécanisme de correction actuel est donc insuffisant.

Le rapport de la Cour sur les finances publiques publié en juin N+1 peut permettre d'estimer l'effort structurel et la variation du solde structurel en N et de les comparer aux objectifs. En cas d'« *écart important* », une loi de finances, et éventuellement de financement de la sécurité sociale, rectificative pourrait intégrer les mesures compensatoires nécessaires, au moins partiellement. Le solde des corrections nécessaires devrait faire l'objet des lois de finances et de financement pour l'année suivante.

C - Le suivi infra annuel

La directive de 2011 sur les cadres budgétaires prévoit la publication trimestrielle du déficit et de l'endettement publics. Elle prévoit aussi la publication de données budgétaires mensuelles ou trimestrielles sur les comptes des sous-secteurs des administrations publiques (Etat, ODAC, ASSO et APUL).

Selon la proposition de règlement de la Commission, les Etats de la zone euro en situation de déficit public excessif devront présenter régulièrement à la Commission un rapport sur l'exécution budgétaire infra-annuelle, pour l'ensemble des administrations publiques, et les mesures envisagées, si nécessaire, pour atteindre les objectifs fixés. Ce rapport sera semestriel si l'Etat concerné a fait l'objet de recommandations du Conseil, ce qui est le cas de la France, et trimestriel s'il a fait l'objet d'une mise en demeure.

1 - La situation en France

L'INSEE estime et publie la dette publique brute à chaque fin de trimestre. Dans le cadre des comptes nationaux trimestriels, il estime un déficit public trimestriel, le transmet à Eurostat mais, à la demande de l'INSEE et comme pour l'Allemagne, Eurostat ne le publie pas, tout en l'utilisant pour estimer le déficit de l'ensemble de l'Union européenne.

Des situations mensuelles de l'exécution du budget de l'Etat sont publiées chaque mois. Il n'existe pas de situations agrégées mensuelles, ni trimestrielles, pour l'autre sous-secteur des administrations publiques centrales, à savoir les ODAC, mais les comptes de certains d'entre eux sont collectées par un infocentre.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) collecte et agrège les balances mensuelles de la quasi-totalité des collectivités territoriales avant la fin du mois suivant mais ne publie rien. Le compte des organismes divers d'administration publique locale (les organismes

publics ayant une activité principalement non marchande et sous le contrôle des collectivités territoriales) n'est établi qu'annuellement.

La DGFIP centralise aussi les balances mensuelles des hôpitaux, mais ne les publie pas. Les données infra annuelles des régimes d'assurance sociale sont assez hétérogènes. Un infocentre centralise les données comptables du régime général et des régimes des indépendants et agriculteurs, mais n'en tire pas de publication. Des données mensuelles sont publiées par certains organismes : encaissements de l'ACOSS, remboursements d'assurance maladie par la CNAMTS... Une synthèse trimestrielle est établie pour le régime général. L'Unedic, les régimes complémentaires, la CADES, le FRR et les régimes spéciaux ne publient que des comptes annuels.

2 - Les voies de progrès

Les principaux organismes relevant du domaine social (Unedic, régimes complémentaires) devront établir et publier, tout au moins transmettre à un organisme chargé de les agréger et de les publier, des données au moins trimestrielles. La DGFIP se prépare à publier les données déjà collectées sur les administrations locales, les hôpitaux et les principaux ODAC, sur une base mensuelle ou trimestrielle.

La fragilité et les difficultés d'interprétation des données infra annuelles ont toutefois été jusque là mises en avant pour expliquer pourquoi elles ne sont pas publiées alors qu'elles sont parfois compilées.

Leur fragilité tient d'abord aux caractéristiques des systèmes comptables propres à chaque organisme dont la qualité et les conditions d'audit ont été examinées plus haut. Elle résulte ensuite des procédures de collecte et d'agrégation qui sont nécessaires lorsque ces organismes sont nombreux. La collecte doit en effet être exhaustive ou reposer sur des échantillons représentatifs tout en étant suffisamment rapide.

L'étape suivante qui consiste, pour l'INSEE, à agréger ces données comptables et à les traduire en comptabilité nationale présente des difficultés supplémentaires dans la mesure où certaines administrations ne produisent pas de données infra annuelles ou ne les fournissent pas avec un degré de détail suffisant. Le compte trimestriel des APU repose ainsi pour beaucoup sur des techniques statistiques : extrapolation de données manquantes, utilisation de données d'enquête... L'INSEE a engagé des travaux d'amélioration de ce compte et considère que sa fiabilité sera meilleure fin 2013. Il ne sera toutefois pas possible de présenter une décomposition fiable du déficit trimestriel par sous-secteurs des APU.

En tout état de cause, la publication de données budgétaires et comptables infra-annuelles devra être accompagnée de commentaires mettant en garde contre des interprétations fragiles. Elles risquent en effet d'être extrapolées sur l'ensemble de l'année alors même que le rythme d'encaissement des recettes et de décaissement des dépenses peut être sensiblement différent d'une année à l'autre, voire totalement aléatoire.

Il est très délicat de tirer des conclusions fermes des données infra annuelles si elles ne peuvent être comparées à des prévisions infra annuelles, elles-mêmes fiables, de recettes et dépenses qui, en l'état actuel, ne portent que sur un champ très restreint.

Le suivi infra annuel des finances locales

Le suivi en cours d'exécution de la situation budgétaire des collectivités locales est difficile. Si les ordonnateurs des grandes collectivités disposent de tableaux de bord de suivi budgétaire et à tout le moins de la trésorerie, ces données ne sont pas centralisées. La centralisation mensuelle des balances comptables locales, telle qu'elle existe aujourd'hui, ne permet pas un suivi satisfaisant de la situation de ces collectivités en cours d'année.

Si la centralisation mensuelle des dépenses de fonctionnement présente un caractère significatif, il n'en est pas de même pour les recettes de fonctionnement et pour les dépenses d'équipement. Pour ces dernières, le calendrier budgétaire et les cycles d'investissement conduisent à une concentration des enregistrements comptables sur le second semestre de l'année. En outre, de nombreuses opérations sont enregistrées sur des comptes d'imputation provisoire soldés après la clôture de l'exercice.

Dans ces conditions, les restitutions infra-annuelles qui pourraient être effectuées présenteraient un degré de fiabilité très relatif et les dispositions de la directive de 2011 pourront difficilement être mises en œuvre de façon satisfaisante. L'administration envisage néanmoins de publier chaque trimestre les recettes et dépenses réelles des collectivités locales à un niveau de détail à déterminer.

Alors que la demande d'informations se renforce, l'administration avait paradoxalement interrompu la publication des premières tendances établies sur la base des balances comptables centralisées au 30 septembre et celle des premiers résultats sur la base des balances centralisées au 31 mars de N+1. Ces publications ne portaient que sur les budgets principaux à l'exclusion des budgets annexes. La publication des premières tendances a repris et celle des premiers résultats est en cours de validation.

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

A - Les défauts du mode de pilotage actuel

Les développements précédents sur la qualité des comptes publics, les objectifs de solde et d'endettement publics, les dispositifs de programmation, de contrôle et de correction concernent l'ensemble des administrations publiques au sens des comptes nationaux.

La directive 2011/85 prévoit notamment que les Etats membres « *mettent en place des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques, afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration de règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires et dans la mise en place de la programmation pluriannuelle* ».

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'Etat.

L'exigence du respect des engagements communautaires se pose également pour l'Unedic et les régimes complémentaires de sécurité sociale. Le Gouvernement peut certes refuser d'agréer les accords passés par les partenaires sociaux, mais l'exercice de ce droit est malaisé.

L'Etat dispose de moyens plus importants pour contraindre ses opérateurs, car il les contrôle et leur apporte souvent l'essentiel de leurs ressources sous forme de subventions pour charges de service public. En outre, leur endettement est désormais limité. Les opérateurs disposent toutefois d'une autonomie de gestion et de ressources propres qu'ils peuvent mobiliser pour financer des dépenses nouvelles.

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'Etat (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.

L'erreur de prévision faite en septembre 2010 sur la situation des administrations publiques locales en 2010 montre que ce risque n'est pas négligeable¹⁴⁰.

Pour éviter de faire porter l'ajustement et les marges de sécurité nécessaires sur une partie seulement de la sphère publique, l'Etat et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, les engagements de la France doivent impliquer toutes les administrations publiques.

B - Un pilotage couvrant un champ plus large

1 - Les administrations sociales

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'Unédic 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.

Ces lois de financement devraient en outre viser l'équilibre structurel des comptes sociaux (hors CADES). Si les règles européennes n'imposent pas de répartition particulière du déficit public entre sous secteurs des administrations publiques, la Cour a en effet toujours considéré que les déficits sociaux constituent une anomalie à corriger rapidement.

2 - Les administrations locales

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.

Le programme de stabilité que présente chaque année la France comporte en effet des engagements afférents aux administrations publiques locales. Le dernier en date prévoit ainsi que leur solde restera proche de l'équilibre à l'horizon 2016 grâce à un ralentissement marqué

¹⁴⁰ Cf. rapport de la Cour sur les finances publiques de juin 2011.

de leurs dépenses. Si l'objectif de retour à l'équilibre a été presque atteint dès 2011, il n'est pas certain que tel sera aussi le cas dans les années à venir même si un tel objectif est à la portée du secteur public local. L'engagement de modération de la dépense publique locale (+ 0,6% en volume en moyenne annuelle sur les années à venir) est exigeant, justifiant une limitation de l'évolution en valeur des concours de l'Etat.

Si les principes constitutionnels de libre administration dans les conditions prévues par la loi (article 72) et d'autonomie financière (article 72-2) des collectivités locales rendent aujourd'hui difficile l'imposition par le législateur national d'une norme de dépense, l'ensemble des mesures prises (gel des concours, réforme de la fiscalité) y contribuent indirectement, au moins en partie, par les contraintes qu'elles induisent progressivement. Il n'en demeure pas moins que les collectivités locales ne sont pas directement associées à la définition de l'effort à consentir.

Cette situation est regrettable en ce que la régulation de la dépense du secteur local aboutit aujourd'hui à des résultats (freinage marqué des investissements des régions et des départements, mais poursuite de la progression des dépenses de fonctionnement et d'investissement du bloc communal) qui ne sont pas nécessairement optimaux. Il y a lieu de rechercher ainsi une intégration plus directe du secteur public local dans les engagements européens de la France afin de s'assurer que l'effort se porte là où cela est le plus utile.

La loi pourrait sans doute poser les conditions d'un cadre conventionnel entre l'Etat 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'Etat 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.

Ce nouveau modèle devrait ainsi différencier à travers l'évolution des dotations de l'Etat : les communes et les intercommunalités, qui bénéficient encore d'une grande autonomie fiscale et doivent mieux intégrer les contraintes pesant sur les finances publiques ; les départements, dont les ressources sont volatiles et les charges rigides ; les régions, dont l'autonomie fiscale est désormais faible. Ce nouveau modèle devrait prendre en compte la nécessité d'une plus forte péréquation.

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.

CONCLUSION

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.

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 total par les procédures budgétaires nationales ».

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.

Le champ des lois de finances et de financement de la sécurité sociale est trop étroit au regard de nos engagements européens qui concernent l'ensemble des administrations publiques au sens des comptes nationaux : il ne couvre pas les collectivités territoriales, ni certains régimes sociaux. Pour éviter de faire porter le poids des contraintes et des ajustements sur une partie seulement des administrations publiques, un nouveau mode de pilotage impliquant la totalité de celles-ci doit être mis en place.

Conclusion générale

A partir des niveaux très élevés atteints en 2009 et 2010, aggravés par la récession et la mise en œuvre du plan de relance, la réduction du déficit public a été engagée en 2011. Les mesures prises pour infléchir les dépenses ou accroître les recettes ont représenté un effort structurel de presque un point de PIB, conforme aux engagements de la France.

Au total, le déficit s'est réduit de 1,9 point, passant de 7,1 % du PIB en 2010 à 5,2 % en 2011. La fin des mesures temporaires, qui avaient accru le déficit en 2010, a contribué à hauteur de 0,8 point à l'amélioration du solde public. Bien qu'en réduction sensible, le déficit reste très élevé, nettement supérieur à la moyenne de la zone euro (3,8 %) et de l'Union européenne hors France (4,4 %). Il est encore deux fois supérieur au niveau qui aurait permis la stabilisation de la dette publique en pourcentage du PIB.

Le déficit structurel s'est élevé à environ 4,0 % du PIB en France en 2011, contre 3,2 % en moyenne dans la zone euro et l'Union européenne, hors France, et 0,8 % en Allemagne. Globalement, la position relative de la France au sein de la zone euro ne s'est pas améliorée en 2011.

La dette publique a encore augmenté de 3,7 points entre fin 2010 et fin 2011 pour atteindre 86 % du PIB et les charges d'intérêt ont cru de presque 12 %. À la fin de 2011, la dette de la France était supérieure de presque cinq points à celle de l'Allemagne.

1) Une trajectoire 2012 à réassurer

En 2012, au vu des informations disponibles fin mai, il ressort des travaux d'audit menés par la Cour que les dépenses publiques soumises à des règles budgétaires (dépenses de l'Etat et ONDAM) pourraient respecter les objectifs fixés dans la loi de finances, telle que modifiée par la première loi de finances rectificative, et la loi de financement de la sécurité sociale. Des risques de dépassement ont été identifiés pour ce qui concerne les dépenses de l'Etat, mais ils sont d'ampleur réduite, de l'ordre de 1,2 à 2,0 Md€. Ils peuvent -et doivent- être neutralisés en redéployant les crédits et en gageant strictement toute mesure nouvelle, notamment grâce à la réserve de précaution constituée en début d'année, afin de respecter la norme de stabilisation en valeur des dépenses hors dette et pensions. Si les conditions actuelles de financement se prolongent, une économie de 0,6 Md€ sur la charge de la dette est

possible, facilitant ainsi le respect de la norme de stabilisation en volume des dépenses de l'Etat, y compris dette et pensions.

L'évolution des autres dépenses publiques est plus difficile à prévoir et celle des investissements locaux particulièrement incertaine, mais la progression prévue dans le programme de stabilité pour 2012 est plausible.

Les risques principaux sur 2012 portent sur les recettes publiques. Indépendamment de l'hypothèse de croissance, les prévisions de recettes fiscales de l'Etat arrêtées en début d'année reposaient sur une hypothèse d'élasticité au PIB trop élevée. En particulier, les recettes attendues de l'impôt sur les sociétés semblent surestimées. Par rapport au programme de stabilité, le risque de pertes de recettes est évalué entre 0,15 et 0,35 % du PIB, soit de 3 à 7 Md€.

Par ailleurs, le scénario macroéconomique retenu en avril dans le programme de stabilité, qui était en phase avec les prévisions des organismes internationaux, est aujourd'hui menacé par la dégradation récente de la conjoncture. Les indicateurs les plus récents sont mal orientés. Si la croissance moyenne de l'année 2012 était de 0,4 %, au lieu de 0,7 %, le déficit public serait mécaniquement aggravé de 0,15 point de PIB en 2012, soit 3 Md€.

Au total, les risques conjugués de la surestimation initiale du rendement de certains impôts (principalement l'IS) et d'une révision à la baisse de la croissance économique peuvent conduire à un déficit supérieur de 0,3 à 0,5 point de PIB à la prévision du programme de stabilité, soit entre 6 et 10 Md€.

Ces estimations ne tiennent pas compte des contentieux fiscaux communautaires sur le précompte mobilier et les OPCVM dont le coût, en comptabilité nationale, pourrait accroître le déficit public de presque 7,5 Md€, par rapport au programme de stabilité, sur les exercices 2013 et 2014, selon une répartition encore incertaine. En comptabilité budgétaire, leur coût devrait se limiter en 2012 à 1,5 Md€, dont 0,9 Md€ ont été prévus lors de la LFR de printemps. Le solde, soit plus de 6 Md€, devrait peser en totalité sur les exercices 2013 et 2014. Ces dépenses, sans effet sur le solde structurel, du fait de leur caractère exceptionnel et temporaire, n'en pèseront pas moins sur le solde effectif des exercices concernés et sur le niveau de la dette publique.

Le respect de l'objectif d'un déficit des APU ramené à 4,4 % du PIB en 2012 est indispensable pour conforter l'amélioration encore fragile de la crédibilité acquise par la France au cours des deux dernières années et ne pas compromettre la réalisation, déjà difficile, de l'objectif fixé pour 2013 par un effet de base défavorable.

Il suppose le maintien d'une grande vigilance sur l'exécution des dépenses publiques, dans le cadre des normes fixées pour l'Etat comme pour l'ONDAM. Afin de conforter cet objectif, de nouvelles marges de manœuvre doivent rapidement être dégagées par des mesures de gel complémentaires sur les dépenses de l'Etat. S'agissant de l'ONDAM, la poursuite de la mise en œuvre des économies engagées et une gestion rigoureuse des gels de crédits décidés en début d'année (415 M€) doivent permettre de viser une croissance de 2,5 % en 2012 par rapport à l'ONDAM exécuté de 2011.

Au-delà du rendement procuré par une maîtrise renforcée des dépenses, des mesures fiscales nouvelles rapides peuvent être envisagées pour compenser la révision à la baisse des recettes attendues en 2012 et réassurer la trajectoire prévue de réduction du déficit. Leur volume exact pourra être arrêté sur la base des informations disponibles à la fin du semestre sur les recouvrements fiscaux.

2) Une difficile équation budgétaire pour 2013

Pour l'année 2013, le respect de l'engagement pris par la France depuis 2009, et confirmé par le nouveau gouvernement, de ramener son déficit à 3 % du PIB, représente, dans les conditions actuelles de croissance, un effort structurel nettement plus important que les deux années précédentes. Avec un déficit de 4,4 % du PIB en 2012 et sur la base d'une hypothèse de croissance de 1,0 % en 2013, inférieure à celle du programme de stabilité pour prendre en compte la détérioration de la conjoncture, l'effort structurel total à réaliser, en termes d'inflexion des dépenses ou de recettes supplémentaires, serait d'environ 33 Md€, soit 1,6 point de PIB.

Un tel effort est indispensable. Le non respect de la trajectoire présenterait des risques, financiers, économiques et sociaux bien plus importants et durables que ceux que fait peser à court terme sur l'activité économique la réduction rapide du déficit. Une fois cette étape franchie, le cheminement vers l'équilibre des comptes à l'horizon 2016-2017, tout en continuant à exiger une stricte discipline, en serait facilité.

Si cet effort devait, par exemple, être réparti également entre maîtrise des dépenses et hausse de prélèvements, il faudrait alors économiser 16,5 Md€ par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses, de 1,5 % en volume, et, par conséquent, stabiliser en volume les dépenses des administrations publiques, ce qui impliquerait, dans un scénario central, une stabilisation en valeur des dépenses de l'Etat, accompagnée d'un effort significatif d'économies tant de la part des collectivités territoriales que des administrations sociales.

La consolidation budgétaire ne pourra éviter un relèvement mesuré des prélèvements obligatoires. Des ressources nouvelles peuvent être dégagées d'un réexamen de la fiscalité dérogatoire, qui provoque des pertes de ressources pour l'Etat et pour la sécurité sociale, à travers les « niches fiscales » et les « niches sociales ». Si une règle de conduite, visant à stabiliser le coût de ces dispositifs, a été récemment fixée, il est nécessaire d'aller au-delà, en remettant en cause les dispositifs dont l'efficacité est la plus contestable.

La situation de nos comptes peut rendre nécessaires la hausse d'impôts de rendement à assiette large, TVA ou CSG, hausse qui peut être décidée à titre temporaire. Les mesures arrêtées devront en tout état de cause tenir le plus grand compte de la perte de compétitivité que notre économie a subie ces dernières années et que reflètent le déficit de nos comptes extérieurs, l'effondrement du taux de marge des entreprises et la dégradation de la situation de l'emploi.

3) Une gouvernance d'ensemble de nos finances publiques à réformer

Dans le contexte du renforcement des règles de surveillance budgétaire en zone euro, notre pays doit présenter des programmes de stabilité crédibles et documentés qui l'engagent réellement sur les voies et moyens du retour à l'équilibre de ses finances publiques à l'horizon 2016-2017, selon une trajectoire reposant pour l'essentiel sur la régularité d'un effort structurel minimum d'1 point de PIB par an. La perspective annoncée de retour à l'équilibre, puis l'obligation de rester durablement « au voisinage » de l'équilibre, créent un contexte radicalement nouveau et impliquent de repenser en profondeur la conduite des politiques publiques.

La gouvernance d'ensemble de nos finances publiques devrait être réformée. Il est peu pertinent, en effet, de fixer une trajectoire exigeante de retour à l'équilibre, engageant notre pays, si une partie des administrations publiques peut continuer à définir ses actions indépendamment de cette contrainte nationale. Par delà la réflexion à venir sur la transposition en droit interne des nouvelles règles de surveillance budgétaire en zone euro, et le débat sur la « règle d'or », il est nécessaire de définir un cadre associant l'ensemble des collectivités publiques -Etat, collectivités territoriales, administrations de sécurité sociale- à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie nationale.

Les conditions de l'équilibre sont normées pour le budget de l'Etat et pour les régimes de base de la sécurité sociale couverts par la loi de financement ; en revanche, pour les collectivités territoriales, les régimes complémentaires de retraite et le régime d'indemnisation du chômage, il

n'existe aucun cadre budgétaire assurant la cohérence de l'évolution de leurs dépenses et de leurs ressources avec le cadre global défini pour l'ensemble des administrations publiques. La mise en œuvre de la trajectoire de redressement impliquera une évolution limitée des dépenses publiques ; il est nécessaire que chaque catégorie d'administration publique prenne sa juste part de l'effort de consolidation et n'utilise pas les leviers de hausse des prélèvements dont elle dispose pour se soustraire à cet effort.

Dans le secteur des administrations sociales, l'extension du champ de la loi de financement à l'ensemble des régimes obligatoires de protection sociale, qui peut revêtir des modalités diverses, devrait être mise à l'étude.

Pour les collectivités territoriales, la Cour souligne que le pilotage par l'Etat de ses concours, d'un montant de 100 Md€ au total, dont 50 relèvent d'une enveloppe normée en euros courants, a des conséquences inégales entre blocs de collectivités, au regard des objectifs d'évolution des dépenses publiques, des prélèvements obligatoires et de solde. En particulier, le durcissement progressif depuis dix ans des règles d'évolution de ces concours, ainsi que la réforme récente de la fiscalité locale, qui ont incontestablement pesé sur le secteur public local dans son ensemble, n'ont pas empêché la persistance d'une croissance dynamique des dépenses des communes et intercommunalités. Des pistes de réformes sont proposées pour permettre une plus juste répartition des efforts entre blocs de collectivités territoriales.

4) Une priorité absolue : renforcer l'efficacité des dépenses publiques

Les efforts de consolidation doivent principalement passer par une meilleure maîtrise des dépenses publiques. En effet, les consolidations budgétaires qui reposent prioritairement sur un effort de maîtrise de la dépense sont les plus efficaces dans la durée. La France se caractérise en Europe par le poids de ses dépenses publiques, 56 % de la richesse nationale, au deuxième rang après le Danemark et 10 points au-dessus de l'Allemagne.

Nombre d'études et de travaux de la Cour montrent que, malgré le poids élevé de nos dépenses publiques, nos performances, en matière de formation initiale, supérieure et continue, de recherche, de santé, de lutte contre la pauvreté et contre les inégalités, pour ne citer que ces exemples, ne sont guère différentes de celles des autres pays. La France a donc des marges d'amélioration dans l'efficacité de ses dépenses et la performance de ses services publics.

Au-delà des recommandations formulées au fil de ses travaux dans des domaines multiples, la Cour précise l'approche qui lui semble devoir être adoptée pour les trois grands blocs de dépenses - dépenses de fonctionnement, dépenses d'intervention et dépenses d'investissement- en retenant, pour chaque bloc de dépenses, le champ de l'ensemble des collectivités publiques.

Le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre de nos comptes implique une évolution de la masse salariale de l'Etat (80 Md€) la plus proche possible de la stabilisation en euros courants, après une hausse de 0,5 % en 2011. Cet objectif ne pourra être atteint qu'en combinant tous les leviers qui agissent sur la dépense : évolution des effectifs, revalorisation salariale, mesures catégorielles et rythme d'avancement et de déroulement des carrières (GVT positif). Seule une réduction globale des effectifs laisse des marges de manœuvre en matière de politique salariale.

Mais, quand il s'agit de maîtriser leurs dépenses de masse salariale, qui représentent 13 % du PIB soit 260 Md€, les administrations publiques sont totalement imbriquées : l'Etat fixe en effet les règles d'évolution du point de la fonction publique qui s'appliquent aux trois fonctions publiques, ainsi que des dispositions catégorielles propres à certains niveaux de rémunération (mesures « bas salaires » par exemple) ou à certains corps, qui ont une incidence directe ou indirecte sur les autres fonctions publiques. A l'inverse, les efforts de maîtrise de ces dépenses engagés par l'Etat en réduisant ses effectifs, comme cela a été le cas depuis 5 ans, à hauteur de 150 000 agents, peuvent être plus qu'annulé par des créations d'emplois dans les autres fonctions publiques. Une vision globale et partagée est donc nécessaire. Tel peut être l'objet de la nouvelle démarche de modernisation de l'action publique annoncée par les pouvoirs publics.

Cette nouvelle démarche, tirant les leçons des limites de la révision générale des politiques publiques (RGPP), devrait également s'attacher à examiner, selon la même méthode, toutes politiques et toutes administrations publiques confondues, le bloc des dépenses d'intervention, en s'interrogeant sur l'articulation entre les divers dispositifs, dont le nombre dépasse 1 300, sur la répartition des compétences entre collectivités publiques, sur leur efficacité économique et leur ciblage social. Il s'agit en effet de dépenses particulièrement dynamiques dont la maîtrise conditionne en partie le retour à l'équilibre de nos comptes publics.

Enfin, l'ampleur des engagements pris ou envisagés en matière de dépenses d'investissement devrait conduire à les réexaminer systématiquement au vu de leur compatibilité avec la situation financière

réelle du pays, et, plus particulièrement pour les programmes civils, de leur rentabilité financière et socio économique et, surtout, de leur contribution au relèvement du niveau de la croissance potentielle de l'économie. La Cour propose que soit développée une contre-expertise indépendante des opérateurs.

Pour de nombreuses politiques publiques, notamment celles qui touchent à la solidarité et à la protection des plus démunis, ou encore à l'emploi et à la formation, l'enchevêtrement des compétences entre collectivités publiques, voire organismes gérés par les partenaires sociaux, est source de complexité et de gaspillages. Il est souhaitable que « l'acte III » de la décentralisation, qui a été annoncé, soit d'abord l'occasion d'une clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, ainsi qu'entre ces collectivités elles-mêmes, permettant des gains d'efficience collective pour l'ensemble des politiques concernées.

La France est confrontée depuis le début des années 2000 à la persistance d'un déficit structurel très élevé. La Cour l'estime à 3,5 % du PIB en 2007. Son estimation pour 2011 le situe autour de 4 % du PIB, après 5 % en 2010. Seules des mesures structurelles portant sur les dépenses et les recettes sont donc de nature à ramener durablement nos comptes publics à l'équilibre.

Cet objectif appellera, tant en 2012 qu'en 2013, des mesures exigeantes. L'effort à accomplir est de même ampleur que celui réalisé par la France à la veille de l'entrée dans la zone euro dans un contexte économique certes différent. Sa réalisation est possible. Elle conditionne la capacité de la collectivité nationale à conserver à l'avenir la maîtrise de ses choix en matière économique et sociale.

Liste des annexes

		Page
Annexe A	Lettre du Premier ministre et réponse du Premier président de la Cour des comptes.....	208
Annexe I -	Le périmètre des administrations publiques.....	210
Annexe II -	Les principaux concepts utilisés dans le rapport pour l'analyse des finances publiques.....	211
Annexe III -	Les engagements hors bilan de l'Etat.....	213
Annexe IV -	La réforme de la taxe professionnelle.....	215
Annexe V -	Les indices de prix utilisés pour mesurer la croissance des dépenses publiques en volume...	220
Annexe VI -	La croissance potentielle.....	221
Annexe VII	Définition et mesure du solde et de l'effort structurels.....	222
Annexe VIII	Les référentiels comptables.....	224
Annexe IX	L'utilisation des données infra annuelles....	226
Annexe X	Les déterminants de la masse salariale.....	227
Annexe XI	Le rythme d'exécution des dépenses de l'Etat...	228
Annexe XII	Les principaux risques pesant sur les dépenses de l'Etat.....	229
Annexe XIII	Les comparaisons internationales.....	249

Annexe A - Lettre du Premier ministre et réponse du Premier président

Le Premier Ministre

1 0 0 0

Paris, le 18 MAI 2012

Monsieur le Premier Président,

Conformément au souhait déjà exprimé par le Président de la République, mon Gouvernement entend disposer d'une analyse indépendante, et la plus complète possible, de la situation de nos finances publiques avant de préciser sa stratégie économique et financière.

L'objectif est d'évaluer la situation actuelle des comptes publics et les risques qui pèsent aujourd'hui sur la réalisation des objectifs de finances publiques pour 2012 et 2013 contenus dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Je souhaite que vous procédiez à cet audit.

J'ai demandé à l'ensemble des ministres concernés, en particulier aux ministres en charge de l'économie, du budget et des affaires sociales, de prendre toutes les dispositions pour donner accès à tous les documents nécessaires et pour faciliter, dans les délais très brefs cet audit.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Jean-Marc AYRAULT

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président
Cour des Comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS



Le Premier Président

Paris, le 22 MAI 2012

D 1202449

Monsieur le Premier ministre,

Par courrier du 18 mai 2012, vous avez souhaité, en application de l'article L32-5 du code des juridictions financières, que la Cour procède à un audit en vue d'évaluer la situation actuelle des comptes publics et les risques qui pèsent aujourd'hui sur la réalisation des objectifs de finances publiques pour 2012 et 2013.

Je suis sensible au fait qu'afin de disposer d'une analyse complète et indépendante vous ayez souhaité confier la réalisation de cet audit à la Cour des comptes.

Comme vous le savez, la Cour, en application de la loi organique relative aux lois de finances, publie chaque année à la fin du premier semestre quatre rapports analysant la situation des comptes publics : certification des comptes de l'Etat, certification des comptes du régime général de sécurité sociale, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Afin de répondre le plus efficacement possible à la demande que vous m'avez adressée, et de mener à bien en quelques semaines les investigations nécessaires, la Cour inclura l'audit que vous avez sollicité dans le rapport sur la situation et les perspectives. Celui-ci contiendra à cet effet une analyse plus détaillée des enjeux budgétaires de l'année en cours et étudiera spécifiquement les conditions de réalisation en 2013 des objectifs de finances publiques.

Je propose de vous le remettre dans les derniers jours de juin, à une date précise à convenir.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de ma haute considération.

Didier MIGAUD

Monsieur Jean-Marc AYRAULT
Premier ministre

Annexe I - Le périmètre des administrations publiques

Les administrations publiques (APU) de la comptabilité nationale regroupent les organismes publics non financiers qui ont pour principale activité une production non marchande ou la redistribution des revenus et richesses. La majeure partie de leurs ressources est constituée de prélèvements obligatoires ou de subventions d'autres APU. Elles sont composées de quatre sous-secteurs :

- *l'Etat stricto sensu* (28 % du total des dépenses des APU en 2010¹⁴¹), c'est-à-dire l'ensemble des services ministériels, services centraux et unités déconcentrées confondus ;

- *les organismes divers d'administration centrale (ODAC)* (6 % des dépenses des APU). Ce sont environ 800 organismes de statut varié, souvent des établissements publics à caractère administratif, contrôlés par l'Etat. Leur définition est proche de celle des opérateurs de l'Etat ;

- *les administrations de sécurité sociale (ASSO)* (46 % du total des dépenses des APU) comprennent : les régimes d'assurance sociale qui incluent les régimes obligatoires de sécurité sociale, de base et complémentaires, et l'assurance chômage ; la CADES et le Fond de réserve des retraites ; les « *organismes dépendant des assurances sociales* » (ODASS), à savoir les hôpitaux et les œuvres sociales dotées d'une comptabilité séparée ;

- *les administrations publiques locales (APUL)* (20 % des dépenses des APU) comprennent les collectivités territoriales, les groupements de communes à fiscalité propre et les organismes divers d'administration locale (ODAL). Ces derniers sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, les collèges et les lycées, ainsi que de certains établissements publics nationaux (parcs nationaux, chambres consulaires, agences de l'eau, etc.)¹⁴².

141 Source : rapport sur les dépenses publiques et leur évolution ; PLF 2012. Cette partition par sous-secteurs des dépenses des APU s'appuie sur les comptes provisoires pour 2010.

142 Les hôpitaux publics font partie des administrations de sécurité sociale (ASSO).

Annexe II - Les principaux concepts utilisés dans le rapport pour l'analyse des finances publiques

- *La capacité de financement (ou solde de financement) des APU*, correspond à peu de choses près au déficit public au sens du traité de Maastricht et au résultat du calcul suivant : recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement – investissements matériels + subventions d'investissement reçues – subventions d'investissement versées. Le besoin de financement des APU est l'opposé de leur capacité de financement et est égal, si les actifs financiers sont inchangés, à la variation de la dette des APU au sens des comptes nationaux.

- *la dette brute des administrations publiques au sens des comptes nationaux* est la somme de leurs passifs, consolidée et en valeur de marché.

- *la dette publique au sens du traité de Maastricht* est la dette brute consolidée des APU en valeur nominale et après déduction de certains passifs plus difficiles à estimer (dettes commerciales...).

- *Le solde stabilisant* correspond au solde (capacité de financement en comptabilité nationale) pour lequel le niveau de la dette publique reste stable par rapport au produit intérieur brut à un certain horizon, hors cessions d'actifs. Le déficit stabilisant la dette à l'horizon d'un an est égal au produit du ratio dette / PIB à fin N-1 par le taux de croissance du PIB en valeur au cours de l'exercice N.

- *Le solde primaire* retrace l'écart entre les recettes et les dépenses hors charges d'intérêt de la dette.

- *Le solde structurel* est calculé en neutralisant l'impact de la conjoncture économique sur la capacité de financement des APU et, éventuellement, l'impact de certaines mesures temporaires et exceptionnelles. Le solde structurel non corrigé de ces mesures temporaires et exceptionnelles est parfois appelé *le solde corrigé des variations cycliques*. Les recettes résultant d'une élasticité au PIB différente de un ne sont pas neutralisées dans le calcul de ces soldes, alors que leur caractère structurel n'est pas établi.

- *L'effort structurel* retrace l'amélioration du solde structurel qui est imputable à la maîtrise des dépenses, c'est-à-dire à une croissance des dépenses inférieures à celle du PIB potentiel, et aux mesures nouvelles décidées en matière de prélèvements obligatoires. Cet indicateur a été mis au point en 2003 par le ministère des finances, afin de s'en tenir aux paramètres dont la nature structurelle est la mieux établie. Il fait ainsi

ressortir plus nettement que le solde structurel la réalité des efforts de réduction du déficit public, notamment parce qu'il n'est pas affecté par des élasticités des recettes différentes de un.

- *Les « mesures temporaires et exceptionnelles »* désignent les mesures qui ont une incidence ponctuelle d'ampleur significative sur le déficit et non un impact durable sur la situation des finances publiques à moyen terme. Le Pacte de stabilité et de croissance mettant l'accent sur l'évolution des soldes hors mesures exceptionnelles, la Commission en a dressé une liste indicative, qui comprend notamment les modifications du calendrier des recettes et des dépenses ayant une incidence sur le déficit de l'année, les recettes exceptionnelles tirées d'entreprises publiques et les versements exceptionnels liés aux transferts d'engagements de retraite (soutles). La Cour des comptes considère que le plan de relance a été une mesure exceptionnelle et que le solde structurel doit être corrigé de son impact. La Commission européenne ne l'a pas repris dans sa liste de mesures exceptionnelles.

- *L'« élasticité » des recettes au PIB* mesure le rapport entre le taux de progression des recettes, à périmètre et législation constants, et celui du PIB en valeur. Cette élasticité connaît des fluctuations importantes autour d'un niveau à moyen-long terme généralement considéré comme étant de l'ordre de l'unité (soit une progression des recettes égale à celle du PIB en valeur). On peut aussi calculer des élasticités spécifiques à chaque prélèvement obligatoire.

- *La « croissance potentielle »* retrace l'évolution du PIB à taux d'utilisation inchangée des principaux facteurs de production (population active, équipements). Elle correspond à la croissance du PIB potentiel, qui est lui-même défini comme la production qu'une économie est capable de soutenir durablement sans générer de tensions correctrices, à la hausse ou à la baisse, sur l'évolution des prix. Elle est principalement déterminée par l'évolution de la population active et les gains de productivité du travail.

Annexe III - Les engagements hors bilan de l'Etat

Les engagements hors bilan font l'objet d'une attention renouvelée depuis la crise de 2008-2009. Si ceux des autres administrations publiques, notamment des collectivités territoriales, ne sont pas recensés, les engagements hors bilan de l'Etat figurent dans l'annexe de ses comptes et la France est un des rares pays pour lesquels ces comptes sont certifiés¹⁴³. Ces engagements sont de nature très diverse et ne peuvent pas être additionnés.

Les engagements les plus importants tiennent aux **droits à pensions** acquis par les fonctionnaires, actifs et retraités, et ouvriers de l'Etat ainsi que les fonctionnaires de la Poste. Ils représentent 1 352 Md€ à fin 2011, avec un taux d'actualisation réel de 1,6 % (1 263 Md€ avec un taux d'actualisation réel de 2,0 %).

En supposant une stabilité des effectifs de cotisants, le besoin de financement actualisé sur 100 ans de ces régimes, et des régimes spéciaux dont les comptes sont équilibrés par l'Etat, s'élève à 842 Md€ avec un taux d'actualisation réel de 1,6 % (743 Md€ avec un taux de 2,0 %).

Ces engagements seront mis en œuvre progressivement sur une très longue durée et peuvent toujours être remis en cause par des mesures législatives modifiant les conditions d'attribution des pensions.

Les « **engagements pris dans le cadre d'accords bien définis** » s'élèvent à 634 Md€ à fin 2011 et comprennent notamment :

- les dettes garanties par l'Etat (124 Md€), par exemple au profit des établissements de crédit, de la caisse centrale de réassurance, de l'agence française de développement ou encore du fonds européen de stabilité financière¹⁴⁴ ;

- les garanties accordées à la COFACE pour certaines de ses procédures de soutien aux exportations françaises (85 Md€) ;

- les garanties de protection de l'épargne réglementée (339 Md€), notamment les livrets A, bleus et de développement durable ;

- le capital callable et non appelé des banques multilatérales de développement (61 Md€).

¹⁴³ Avec une réserve sur l'exhaustivité de ces engagements, qui n'est pas garantie (cf. rapport de la Cour sur la certification des comptes 2011 de l'Etat).

¹⁴⁴ En comptabilité nationale, les emprunts du FESF sont inclus dans la dette publique française.

Ces montants sont importants, mais les risques de mise en jeu de ces garanties sont limités. Les conditions d'emploi de l'épargne réglementée et d'attribution des soutiens de la COFACE ne conduisent pas à envisager une mise en jeu de la garantie de l'Etat à brève échéance. La garantie de l'Etat est accordée à des établissements financiers solides, la seule exception notable étant Dexia pour lequel les garanties sont plafonnées par la loi à 39,5 Md€ (montant non atteint fin 2011).

Les « **engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'Etat** » s'élèvent à 118 Md€ et correspondent notamment aux engagements de versement, à législation inchangée, des aides au logement, de l'allocation aux adultes handicapés et du revenu de solidarité active aux bénéficiaires actuels de ces prestations.

Le calcul de ces engagements repose sur des hypothèses de taux de sortie de ces dispositifs relativement fragiles puisque ces taux dépendent beaucoup de la conjoncture économique. Ces engagements se traduiront par des dépenses publiques étalées sur de nombreuses années qui sont prises en compte, avec les prestations versées aux nouveaux bénéficiaires, pour établir la programmation des finances publiques à moyen et long terme. Ils peuvent être remis en cause par des modifications législatives.

Pour chacune de ces trois catégories, l'ordre de grandeur du montant des engagements a relativement peu varié de fin 2010 à fin 2011.

La crise a enfin mis en évidence **le risque d'assureur en dernier ressort de l'Etat vis-à-vis du système financier**, qui n'est pas pris en compte dans ces engagements hors bilan. En juin 2011, selon l'OCDE, les créances bancaires sur la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne (secteur public et privé) représentaient 11 % du PIB pour les banques françaises comme pour les banques allemandes, 14 % pour les banques britanniques et 3 % pour les banques italiennes.

Cependant, à fin 2011, l'encours des emprunts émis par les Etats pour soutenir leurs institutions financières pendant la crise s'élevait à 4,8 points de PIB dans l'Union européenne alors qu'il était nul en France. Le groupe Dexia étant mis à part, les tests effectués par l'autorité de contrôle prudentiel le confirment en concluant que les établissements de crédits enregistrés en France ne devraient pas avoir besoin de faire appel à des capitaux publics.

Annexe IV – La réforme de la taxe professionnelle

La taxe professionnelle (TP) a été supprimée en 2010 et remplacée par une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et une cotisation foncière des entreprises (CFE), qui forment ensemble la cotisation économique territoriale (CET), ainsi que par des impôts forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER).

En 2010, et pour cette seule année, les nouveaux impôts ont été affectés à l'Etat, qui a versé une « compensation relais » aux collectivités territoriales correspondant au produit qu'elles auraient perçu de la taxe professionnelle si elle avait été maintenue. A partir de 2011, les nouveaux impôts sont affectés aux collectivités territoriales, qui bénéficient aussi du transfert de recettes fiscales (taxe sur les surfaces commerciales par exemple), de dotations nouvelles et d'une baisse des frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat.

1) Le coût de la réforme

Cette réforme a eu un impact sur les comptes de l'Etat et des collectivités territoriales qu'il est difficile d'estimer car ces taxes et impôts, tout au moins certains d'entre eux, font l'objet, au titre d'un exercice N donné, de versements d'acomptes et d'un solde sur les années N et N+1, de recouvrements et dégrèvements étalés sur plus de deux ans.

Ces difficultés n'expliquent cependant pas totalement les fortes incertitudes qui affectent les chiffrages du coût de cette réforme très importante. Comme l'a déjà noté la Cour, les défaillances du système d'enregistrement de ces impôts et taxes dans les comptes de l'Etat, notamment dans le compte d'avances aux collectivités territoriales, ne permettent pas de valider les montants déclarés par l'administration, qui ne sont pas toujours cohérents¹⁴⁵. Le pilotage des finances publiques a ainsi pâti des fluctuations des prévisions de solde du compte d'avances.

L'ordre de grandeur du coût de cette réforme pour l'ensemble des administrations publiques peut néanmoins être désormais estimé avec un peu plus de sûreté, en considérant soit les montants encaissés et décaissés, soit les droits constatés, au titre de ces impôts et taxes.

¹⁴⁵ Cf. les rapports de la Cour sur la certification des comptes de l'Etat et les résultats et la gestion budgétaires de 2010 et 2011.

a) Le coût de la réforme en comptabilité de caisse

Le coût de la réforme peut d'abord être estimé en comparant les montants encaissés, nets des remboursements et dégrèvements décaissés, au titre de la taxe professionnelle et des impôts qui l'ont remplacée en 2009 puis en 2010 et en 2011. Cette méthode, déjà appliquée dans le rapport sur les finances publiques de 2011, permet de mesurer l'impact de la suppression de la TP et de son remplacement par d'autres impôts sur l'évolution des prélèvements obligatoires en 2010 puis en 2011. En effet, bien qu'elle soit en principe en droits constatés, la comptabilité nationale enregistre le produit de cette catégorie d'impôts sur la base des encaissements et décaissements.

En 2009, les administrations publiques ont encaissé 24,3 Md€ de TP et de ressources liées (cotisation minimale...), nets des dégrèvements.

En 2010, elles ont encaissé 0,6 Md€ nets de TP et de ressources liées ainsi que 10,3 Md€ de CVAE et 6,1 Md€ de CFE et IFER nets, soit un total de 17,0 Md€.

En 2011, elles ont encaissé 0,9 Md€ de TP nette ainsi que 11,0 Md€ de CVAE nette et 7,7 Md€ de CFE et IFER. En outre, ces impôts et taxes étant déductibles de l'impôt sur les sociétés, la réduction de la charge fiscale des entreprises a entraîné une augmentation de 1,9 Md€ du produit de l'IS.

Le coût de la réforme, par rapport aux encaissements nets de 2009, s'est donc élevé à 7,3 Md€ en 2010 puis 2,8 Md€ en 2011 (4,7 Md€ hors IS). Un surcoût a donc été enregistré en 2010, dont la disparition en 2011 a induit une hausse de 4,5 Md€ des prélèvements obligatoires.

b) Le coût de la réforme en droits constatés

La deuxième méthode prend comme référence la charge, nette des dégrèvements, due par les entreprises au titre de la taxe professionnelle et des taxes liées pour l'exercice 2009, qu'elle ait été acquittée en 2009 ou au cours des années suivantes.

Cette charge est comparée à celle, nette des dégrèvements, qui résulte pour l'exercice 2010 des impôts créés en remplacement de la TP, quelle que soit la date à laquelle elle a effectivement été acquittée.

Toutes les informations nécessaires pour estimer les montants dus au titre de la TP pour l'exercice 2009 et des impôts qui l'ont remplacée pour l'exercice 2010 ne sont pas encore connues. Néanmoins, la charge nette de TP pour les entreprises peut être estimée à 27,3 Md€ pour

l'exercice 2009 et la charge nette au titre des impôts qui l'ont remplacée à 19,7 Md€ pour l'exercice 2010, à laquelle peut être ajoutée 1,9 Md€ d'impôt sur les sociétés.

Le coût de la réforme pour les APU est alors de 5,7 Md€. Il s'agit d'un coût en régime permanent, cette méthode ne montrant pas de surcoût ponctuel en 2010. Celui qui apparaît en comptabilité de caisse résulte en effet surtout du paiement par l'Etat en 2010 de dégrèvements dus au titre de la TP pour l'exercice 2009.

Ce coût en droits constatés et en régime permanent est plus élevé que le coût en comptabilité de caisse en 2011. En effet, d'un côté, la TP décaissée en 2009 est inférieure à la TP due au titre de cet exercice. D'un autre côté, les paiements de 2011 comprennent des charges de TP dues au titre des années antérieures, qui les majorent.

Ces deux évaluations sous-estiment enfin le coût de la réforme dans la mesure où elles prennent pour référence la TP due ou décaissée au titre de 2009, alors qu'il faudrait prendre la TP qui aurait été décaissée ou due au titre de 2010 si celle-ci avait été maintenue, mais son montant ne peut être estimé que sur des bases très conventionnelles.

2) Les conséquences pour les collectivités locales

L'adoption de la réforme par la loi de finances pour 2010 a fait naître de fortes incertitudes pour les collectivités locales quant au montant des ressources fiscales de remplacement, à leur localisation, à leur dynamisme et à la compensation des pertes éventuellement subies.

Des correctifs ont été introduits par la loi de finances pour 2011, notamment au transfert de la taxe d'habitation départementale afin qu'il soit neutre tant pour les contribuables que pour la commune ou l'intercommunalité bénéficiaire. De nouvelles ressources ont été créées. Les règles de territorialisation de la CVAE ont été modifiées.

D'autres évolutions ont été effectuées par l'intermédiaire de la loi de finances rectificative de la fin de l'année 2011 en ce qui concerne les finances intercommunales, notamment une clarification du dispositif de compensation des pertes de bases de contribution économique territoriale.

Au-delà de ces ajustements législatifs, certaines interrogations ont été levées par l'adoption de textes réglementaires. Les modalités de calcul, de répartition et de versement du produit de la CVAE ont été fixées par un décret qui n'a été publié qu'en octobre 2011 et les collectivités ont dû attendre décembre 2011 pour obtenir le montant définitif de CVAE pour 2011

La réforme s'est aussi caractérisée par une nouvelle distribution des impôts locaux entre les collectivités territoriales et par une réduction de la capacité, variable selon les catégories de collectivités, à fixer les taux des impositions. Il en est résulté une redistribution de la richesse fiscale qui a appelé la mise en place de mécanismes compensateurs.

a) La redistribution des ressources fiscales

La réforme a profondément modifié la structure des ressources fiscales des différents niveaux de collectivités locales. La répartition des nouveaux impôts sur les entreprises entre catégories de collectivités est en effet différente de celle de l'ancienne taxe professionnelle.

Les groupements à fiscalité propre perçoivent 35 % de ces impôts en 2011 alors qu'ils avaient perçu 46 % de la compensation relais, représentative de la taxe professionnelle en 2010. Les communes en ont perçu 11,8 % contre 14 %, les départements 33 % contre 30 % et les régions 19 % contre 10 %. Parallèlement, le produit des taxes sur les ménages (45,7 Md€) est désormais affecté aux trois quarts au secteur communal et pour le quart restant aux départements.

L'autonomie fiscale des départements et des régions a été réduite car ils perçoivent une part plus importante d'impôts dont ils ne peuvent pas moduler le taux. Celle des communes a été préservée.

Les départements ne perçoivent plus ni la taxe d'habitation ni la taxe sur les propriétés non bâties, transférées aux communes et aux groupements à fiscalité propre. Ils ne disposent de la faculté de moduler les taux que sur la seule taxe sur les propriétés bâties dont ils ont récupéré la part régionale, la taxe professionnelle ayant été supprimée et remplacée par la CVAE sur lequel ils n'ont pas de pouvoir de vote du taux.

Les régions ne bénéficient plus d'aucune ressource de fiscalité directe « ménages » : la part régionale de taxe foncière a été transférée aux autres collectivités. Elles reçoivent désormais une part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, dont elles ne peuvent pas moduler le taux, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

b) La mise en place de mécanismes de garantie de ressources

La réforme a reposé sur le principe de la compensation intégrale de ses effets pour les collectivités locales. Deux mécanismes ont été créés à cette fin en 2011 : une dotation de compensation de la réforme et un fonds national de garantie individuelle des ressources.

Le premier est destiné à garantir la préservation des ressources au niveau de chaque catégorie de collectivités (secteur communal, départements, régions). Son montant global s'est élevé à 3,4 Md€ en exécution pour une prévision de 2,5 Md€. Le second repose sur la mise en place d'un fonds de garantie individuelle pour chacun des niveaux de collectivité. Leur montant dépasse 2 Md€ pour le secteur communal et 1 Md€ pour les départements. Le fonds régional s'élève à 0,7 Md€.

c) Le renforcement de la péréquation

La loi de finances initiale pour 2011 a institué un fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) au bénéfice des départements à compter de 2011, un fonds national de péréquation de la CVAE au bénéfice des régions et de la collectivité territoriale de Corse à compter de 2013, un fonds national de péréquation de la CVAE au bénéfice des départements également à compter de 2013. En outre, elle a posé le principe de la création d'un dispositif de péréquation horizontale au sein du bloc communal, qui a été mis en place par la loi de finances pour 2012 (alimenté à hauteur de 150 M€) avec un objectif de prélèvement de 2 % des ressources fiscales à compter de 2016, soit environ 1 Md€.

En 2011, la première répartition au titre du fonds national de péréquation des DMTO a porté sur une ressource de 440 M€. La loi de finances pour 2012 a mis en place une « réserve », alimentée lorsque le montant du fonds dépasse 380 M€ et mobilisée en cas de chute des recettes de DMTO et dès lors que les prélèvements alimentant le fonds seraient inférieurs à 300 M€. En 2012, ce sont ainsi 120 M€ qui ont été mis en réserve sur un total de ressources de 580 M€.

Outre la mise en place de nouveaux dispositifs de péréquation, la réforme a rendu nécessaire la refonte des indicateurs de richesse qui servent à déterminer les flux de péréquation.

Annexe V - Les indices de prix utilisés pour mesurer la croissance en volume des dépenses publiques

Il n'existe pas d'indice de prix pour mesurer la croissance en volume de l'ensemble des dépenses publiques et il faut donc choisir entre l'indice des prix à la consommation et celui du prix du PIB

L'indice des prix à la consommation pour une année donnée est publié dès le mois de janvier de l'année suivante et n'est pas révisé. Pour cette raison la Cour et le ministère des finances ont retenu ce dernier indice¹⁴⁶, qui est utilisé pour fixer les objectifs de croissance en volume des dépenses dans la loi de programmation des finances publiques.

Toutefois, si l'indice du prix du PIB est connu plus tard et peut être corrigé pendant deux ans, il est le seul à permettre des comparaisons cohérentes entre les évolutions des dépenses publiques, du PIB et du rapport entre le déficit public et le PIB.

La différence entre les évolutions des prix à la consommation et du prix du PIB tient à la variation des prix des exportations et des importations (les termes de l'échange), en pratique surtout à l'impact des prix des matières premières importées sur les prix à la consommation.

Les prix à la consommation peuvent ainsi présenter des variations fortes et difficilement prévisibles qui entraînent des évolutions heurtées des dépenses publiques en volume si on utilise cet indice. L'inflation, en moyenne annuelle a ainsi été de 2,8 % en 2008 puis de 0,1 % en 2009, en partie à cause des prix de l'énergie, ce qui s'est traduit par une croissance en volume des dépenses publiques faible en 2008 et forte en 2009 si on utilise cet indice.

La croissance du prix du PIB a été plus stable (2,5 % en 2008 et 0,5 % en 2009), et elle est donc plus prévisible, car elle ne dépend pas des importations.

De plus, la croissance en volume des dépenses publiques est utilisée pour mesurer l'effort structurel de réduction du déficit (*cf.* plus loin) qui, en application du nouveau traité européen, doit désormais être suivi. Or, la croissance en volume des dépenses est calculée par la Commission européenne en prenant l'indice du prix du PIB.

Pour ces raisons, il est préférable de retenir le prix du PIB pour mesurer l'effort structurel.

¹⁴⁶ Il s'agit plus précisément de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Annexe VI – La croissance potentielle

La croissance potentielle est égale à la croissance des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de la contribution du progrès technique.

Celle de la France est estimée à 2,0 % par an, ou un peu moins, avant la crise de 2008. La crise a certainement réduit les capacités de production et pourrait aussi peser sur leur rythme de croissance à court et moyen terme. Elle peut aussi avoir affecté la croissance à travers une hausse du taux de chômage structurel, car l'éloignement des chômeurs du marché du travail pendant une longue durée réduit leur employabilité. Elle peut, enfin, entraîner une réduction de la contribution du progrès technique, due par exemple à un affaiblissement des efforts de recherche et développement.

Selon le scénario le plus largement admis, la crise a entraîné une perte de production qui ne sera jamais récupérée, mais la croissance potentielle retrouverait, au bout de quelques années, son rythme « sans crise » ou un taux un peu inférieur à celui-ci. Ce rythme « sans crise » est lui-même inférieur à celui des années d'avant crise dans la mesure où la démographie est moins favorable à la croissance potentielle. En sens inverse, la réforme des retraites de 2010 entraînerait en France une plus forte croissance de la population active, et lui est donc favorable.

Cette perte de production irréversible est généralement traduite sous la forme d'un taux de croissance potentielle sensiblement inférieur à son taux d'avant crise pour les années 2008 à 2015. Ensuite, la croissance potentielle revient vers son rythme « sans crise » ou un taux un peu plus faible.

Les organisations internationales publient souvent une croissance potentielle à court terme qui est très fluctuante d'une année à l'autre. Or, si la politique monétaire implique de mesurer une croissance potentielle de court terme permettant d'apprécier les tensions sur les prix, il est plus pertinent de considérer une croissance potentielle de moyen terme pour apprécier la situation de fond des finances publiques.

La Commission européenne utilise désormais une croissance potentielle de court terme pour estimer le solde structurel et une croissance potentielle de moyen terme, calculée en lissant la précédente sur dix ans, pour apprécier l'effort structurel de réduction du déficit.

Annexe VII – Définition et mesure du solde et de l'effort structurels

La croissance du PIB est par nature fluctuante et, pour apprécier correctement la situation et les perspectives des finances publiques, il faut neutraliser l'impact de ces variations conjoncturelles sur le solde des administrations publiques pour obtenir un solde structurel.

Ce **solde structurel** est calculé 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 potentielle¹⁴⁷ ;

- estimation de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;

- estimation des pertes de recettes associées à cet écart entre les PIB effectif et potentiel, en supposant que les recettes publiques totales évoluent comme le PIB (hypothèse d'élasticité égale à 1) ainsi que des prestations sociales supplémentaires induites par cet écart ;

- estimation du solde « conjoncturel » qui résulte de ces pertes de recettes et des prestations supplémentaires ;

- le « solde corrigé des variations cycliques de la conjoncture » est égal à la différence entre le solde effectif et ce solde conjoncturel ;

- le solde structurel est enfin égal au solde corrigé des variations cycliques après prise en compte des mesures exceptionnelles et temporaires.

L'hypothèse d'une élasticité unitaire des recettes, si elle est vérifiée en moyenne sur le long terme, n'est pas exacte pour chaque année et les variations du solde structurel peuvent alors donner une image déformée des évolutions de fond des finances publiques. Des élasticités spécifiques à chaque prélèvement, et différentes de 1, sont utilisées par certains organismes pour estimer le solde structurel, mais le calcul n'est pas significativement plus fiable. En outre, les gouvernements n'ont aucune maîtrise de l'élasticité des recettes. La notion d'effort structurel évite d'avoir à formuler une hypothèse sur cette élasticité.

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

¹⁴⁷ Croissance des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de la contribution du progrès technique.

volume, d'une part, et le montant des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. La contribution des dépenses à l'effort structurel de réduction du déficit est égale à 56 % 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 56 %)

Cet effort structurel peut être soit positif, soit négatif.

Le solde et l'effort structurels sont enfin corrigés des mesures exceptionnelles à effet temporaire. La Cour a ainsi observé que le plan de relance a été temporaire et n'a donc affecté ni le solde ni l'effort structurels. Ne pouvant pas séparer les mesures de relance temporaires et durables dans tous les pays, la Commission européenne ne retient pas les plans de relance parmi les mesures exceptionnelles et temporaires.

Un solde structurel et un effort structurel primaires peuvent être calculés en déduisant les charges d'intérêt des dépenses publiques.

Annexe VIII – Les référentiels comptables

Ce rapport s'appuie d'abord sur la présentation des finances publiques en comptabilité nationale, seul référentiel comptable permettant de faire des comparaisons internationales et de donner une image globale et cohérente des administrations publiques.

Les sous-secteurs des administrations publiques (Etat, ODAC, ASSO et APUL) et certains organismes à l'intérieur de ces sous-secteurs disposent de référentiels comptables spécifiques qui sont aussi utilisés dans ce rapport pour analyser plus en détail leur situation.

L'Etat a lui-même trois référentiels comptables : la comptabilité nationale, la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale (ou patrimoniale).

De la comptabilité nationale à la comptabilité budgétaire

Le solde de l'Etat en comptabilité budgétaire était de – 90,7 Md€ en 2011 alors que le solde en comptabilité nationale, tel qu'il a été notifié à la Commission européenne, s'est élevé à – 87,2 Md€. Les 3,5 Md€ qui permettent de passer du premier au deuxième s'expliquent de la manière suivante.

La comptabilité budgétaire est en encaissements / décaissements alors que la comptabilité nationale est en droits constatés, ce qui conduit à une correction de + 1,5 Md€.

Certaines dépenses et recettes budgétaires sont considérées en comptabilité nationale comme des opérations financières sans impact sur le solde de financement, ce qui contribue pour + 1,1 Md€ à la différence entre les deux soldes.

En particulier, les prêts et avances ou les apports en fonds propres, sont des dépenses en comptabilité budgétaire et des opérations financières sans impact sur le solde en comptabilité nationale. Les prêts et avances contribuent ainsi à améliorer de 1,9 Md€ le solde en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire. A l'inverse, certaines recettes budgétaires (privatisations, remboursements de prêts...) sont aussi considérées en comptabilité nationale comme des opérations financières sans impact sur le solde.

Certaines opérations non budgétaires donnent lieu à l'enregistrement de recettes et dépenses en comptabilité nationale, ce qui explique + 0,6 Md€. Cela concerne, par exemple, les primes d'émission des obligations du trésor à un cours différent de celui du marché.

Enfin, des retraitements de natures diverses expliquent l'écart à hauteur de + 0,3 Md€.

De la comptabilité budgétaire à la comptabilité générale

Le solde de l'Etat en comptabilité budgétaire était de – 90,7 Md€ en 2011 alors que le solde en comptabilité générale (ou patrimoniale) s'est élevé à – 86,5 Md€.

Les principales différences entre ces deux référentiels comptables sont les suivantes :

- le fait générateur des charges et produits intervient lors de la constatation des doits et obligations de l'Etat en comptabilité générale, alors que celui des recettes et dépenses budgétaires se rapporte aux mouvements de caisse ; ces décalages temporels expliquent + 13,3 Md€ ;

- les dépenses budgétaires qui correspondent à la constitution d'actifs physiques (investissements immobiliers...) ou financiers (prêts et avances, apports en fonds propres...) sont directement inscrites à l'actif du bilan, sans affecter le compte de résultat, en comptabilité générale ; symétriquement, les recettes budgétaires qui correspondent à leur cession ou à leur remboursement sont directement soustraites de l'actif, seules les éventuelles plus et moins values affectant le compte de résultat ; ces opérations jouent à hauteur de + 11,3 Md€ sur le résultat en comptabilité générale ;

- les dotations aux provisions, dépréciations et amortissements (et inversement les reprises de ces dotations) qui sont enregistrées en comptabilité générale n'existent pas en comptabilité budgétaire, car elles ne correspondent pas à des flux réels d'encaissement ou de décaissement ; elles ont un impact de – 14,7 Md€ sur le résultat patrimonial ;

Des opérations de nature très divers (relations avec le FMI, variation des stocks...) expliquent le reste de l'écart entre les deux résultats comptables (- 5,8 Md€).

La comptabilité générale est plus proche de la comptabilité nationale que la comptabilité budgétaire (comptabilisation en droits constatés pour les deux premières et en encaissements et décaissements pour la troisième ; traitement semblable des investissements financiers). Elle diffère cependant de la comptabilité nationale sur plusieurs points importants : les investissements non financiers sont des dépenses publiques réduisant le solde en comptabilité nationale ; il n'y a pas de provisions, ni d'amortissement, en comptabilité nationale¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Des amortissements sont calculés par les comptables nationaux et utilisés dans certaines études mais ils ne sont pas pris en compte dans les dépenses publiques et dans le solde de financement.

Annexe IX - L'utilisation des données infra annuelles

La publication de données budgétaires et comptables infra-annuelles devra être accompagnée de commentaires mettant en garde contre des interprétations fragiles. Elles risquent en effet d'être extrapolées sur l'ensemble de l'année alors même que, de par leur nature même, le rythme d'encaissement des recettes et de décaissement des dépenses peut être sensiblement différent d'une année à l'autre, voire totalement aléatoire.

Il est très délicat de tirer des conclusions fermes des données infra annuelles si elles ne peuvent être comparées à des prévisions infra annuelles, elles-mêmes fiables, de recettes et dépenses qui, en l'état actuel, ne portent que sur un champ très restreint.

Certaines recettes sont en effet recouvrées selon un calendrier particulier (IR, IS...), de même que certaines dépenses. Par exemple, les procédures d'engagement et de paiement des investissements conduisent souvent à les concentrer sur la fin de l'année. Les données infra annuelles afférentes pourraient faire l'objet de corrections de leurs variations saisonnières, mais elles sont souvent perturbées par des modifications des procédures administratives de recouvrement ou d'engagement et décaissement qui ont toujours rendu difficiles de telles corrections.

Une grande partie des recettes publiques et certaines dépenses sont aussi corrélées à la conjoncture économique et leur rythme d'évolution dépend de ceux du PIB, de la masse salariale, de l'emploi... Il faut donc, pour analyser leur croissance, tenir compte de la conjoncture économique.

Surtout, les rythmes de décaissement de nombreuses dépenses discrétionnaires et d'encaissement de certaines recettes non fiscales sont très variables d'une année à l'autre, voire totalement aléatoires. Il est donc très délicat de tirer des conclusions fermes des données infra annuelles sans avoir des informations plus précises. Elles ne peuvent être interprétées, difficilement, que si elles peuvent être comparées à des prévisions infra annuelles de recettes et dépenses. Même si la directive du 8 novembre 2011 ne l'impose pas, leur publication devrait donc être accompagnée des prévisions infra annuelles, si elles ont un sens, et des commentaires nécessaires pour comprendre les écarts entre prévisions et réalisations.

Annexe X – Les déterminants de la masse salariale

A périmètre constant, de façon à neutraliser les transferts de personnels hors de l'Etat, la variation de la masse salariale d'une année à l'autre est la somme algébrique de trois termes :

- l'impact du « schéma d'emplois », c'est-à-dire de la variation des effectifs, qui est égal (en M€) au produit du coût moyen des entrants par la différence entre les effectifs entrants et sortants ;

- l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT) négatif, ou « effet de noria »¹⁴⁹, qui est égal au produit des effectifs sortants par la différence entre les coûts moyens des entrants et des sortants ;

- l'effet de la variation des rémunérations des agents présents les deux années (RMPP) qui est égal au produit des effectifs présents les deux années par la différence entre leurs coûts moyens de l'année N+1 et de l'année N.

Ce dernier effet est lui-même égal à la somme de quatre termes :

- l'impact des mesures générales (revalorisations du point, mesures en faveur des bas salaires et garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA)) ;

- celui des mesures catégorielles, c'est-à-dire celles qui concernent une catégorie particulière d'agents ;

- l'effet des mesures individuelles, c'est-à-dire celles qui résultent des évolutions de carrière propres à chaque agent, aussi appelé GVT positif ;

- l'impact des « mesures diverses » (indemnités de départ, coût des heures supplémentaires, dépenses non reconductibles...).

Le GVT solde est la somme algébrique du GVT positif et du GVT négatif.

¹⁴⁹ Le GVT négatif résulte du remplacement d'agents en fin de carrière par des agents en début de carrière, qui ont une rémunération plus faible.

Annexe XI – Le rythme d'exécution des dépenses de l'Etat

Tableau : consommation des programmes passés à CHORUS en 2010 (en Md€)

Bascule des programmes en 2010	Consommation cumulée mars 2009	Consommation cumulée mars 2010	Consommation cumulée mars 2011	Consommation cumulée mars 2012
Niveau de consommation	27,94	24,07	29,52	32,02

Source : Cour des Comptes.

Consommation des programmes passés à CHORUS en 2011

Bascule des programmes en 2011	Consommation cumulée mars 2009	Consommation cumulée mars 2010	Consommation cumulée mars 2011	Consommation cumulée mars 2012
Niveau de consommation (Md€)	47,14	48,26	47,46	51,25

Source : Cour des comptes.

Annexe XII : principaux risques pesant sur les dépenses du budget général de l'Etat

Cette annexe présente de façon détaillée les aléas identifiés par la Cour pesant sur les dépenses des missions du budget général de l'Etat.

Les analyses qui suivent sont précédées d'un tableau synthétique mentionnant les ouvertures de crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale (LFI) et les annulations inscrites en première loi de finances rectificative (LFR) pour un montant total de 1,2 Md€.

A) Des risques de dépassement significatifs qui requièrent une vigilance accrue

1) Mission « Défense »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	38 001	-322	+ 500	+ 600

Source : Cour des comptes

La LFI pour 2012 a ouvert sur la mission *Défense* 39,96 Md€ en AE et 38,00 Md€ en CP, ce qui marquait déjà un décrochage par rapport à la trajectoire de la loi de programmation militaire (LPM) de 1,79 Md€, décrochage qui s'est accentué après les annulations de la LFR à hauteur de 322 M€.

Au titre de l'exécution 2012, le risque de dépassement est évalué par la Cour entre 500 et 600 M€ environ.

Les insuffisances de gestion identifiées portent sur les opérations extérieures (OPEX), à hauteur de 230 M€ environ (hors titre 2), et sur la masse salariale hors OPEX pour un montant estimé à 200 M€ environ (hors CAS Pensions). Sur ce dernier point, un pilotage fin dans le cadre de l'arrêté de contingentement des avancements, publié en début d'année, devrait permettre une meilleure maîtrise du GVT, qui constitue la cause principale de dérapage, et d'en réduire ainsi l'ampleur.

Les actions d'ores et déjà engagées sur le fonctionnement courant et l'identification de pistes possibles d'économies (amélioration de la gestion du service de santé des armées, réduction des dépenses du fonds de restructuration de la défense...) permettent d'envisager une bonne maîtrise de ces dépenses en 2012, en dépit d'un aléa de 100 M€ au titre des dépenses de carburant. Une insuffisance au titre des infrastructures a été identifiée à hauteur de 70 M€.

Deux points de vigilance complémentaires ont été identifiés sur la mission. Il s'agit tout d'abord du financement des opérations de retrait des forces combattantes d'Afghanistan, qui devrait concerner les budgets 2013 et 2014, pour lequel la Cour n'a pas obtenu de chiffrage à ce stade.

Un second point de vigilance concerne les tensions prévisibles sur les restes à payer des programmes d'équipement militaire. Le ministère de la défense devra, en effet, faire face à un important échéancier de crédits de paiements en 2012 à raison des engagements pris dans le passé pour l'équipement des forces qui s'élevaient à 45,18 Md€ à la fin de l'année 2011. Les échéances pour 2012 s'établissent à 13,46 Md€ et nécessiteront, comme prévu, un recours aux ressources exceptionnelles du CAS *Gestion et valorisation du spectre hertzien* dans la limite de 1,1 Md€.

Le ministère de la défense doit accomplir en priorité d'importants efforts pour réduire ses dépenses de fonctionnement et celles de ses dépenses d'investissement non directement liées à la capacité opérationnelle des armées, autrement dit ses charges indirectes.

Si ces efforts ne suffisaient pas, la réflexion à venir dans le cadre du nouveau Livre blanc sur la défense sera l'occasion de reconsidérer certains éléments du programme d'investissement voire, en dernier ressort, de réduire les objectifs opérationnels confiés aux armées pour les adapter aux contraintes des finances publiques.

2) Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	Hypothèse basse	hypothèse haute
	12 693	-41	+ 320	+ 420

Source : Cour des comptes

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* a été dotée en LFI pour 2012 de 12,73 Md€ en AE et 12,69 Md€ en CP, soit un niveau inférieur de 60 M€ par rapport à la trajectoire du budget triennal. Les abattements effectués en LFR se sont montés à 41 M€ en AE et en CP.

Sur cette mission, la Cour a critiqué à maintes reprises la sous-budgétisation de certaines dotations telles que l'allocation adultes handicapés (AAH). L'exécution 2012 devra donc faire face, comme les années antérieures, à la remise à niveau des crédits au titre de l'AAH à hauteur de 280 M€. Elle devra également tenir compte, si elle est confirmée, du financement de l'allocation exceptionnelle de fin d'année

(dite « prime de Noël »), versée au bénéfice des titulaires du RSA, qui représente un besoin de financement complémentaire de 380 M€. Les autres besoins qui pourraient apparaître en cours de gestion sur le programme support pour l'essentiel, sont évalués à hauteur de 20 M€.

Pour ce qui concerne l'allocation exceptionnelle de fin d'année, la mobilisation d'une partie de la trésorerie du Fonds national des solidarités actives (FNSA), à hauteur de 300 M€, est possible. Les risques sur cette mission peuvent donc être évalués entre 320 et 420 M€, selon l'ampleur du prélèvement effectué sur la trésorerie du FNSA.

3) Mission « Ville et logement »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	7 596	- 19	+ 125	+ 250

Source : Cour des comptes

La LFI pour 2012 a ouvert 7,7 Md€ en AE et 7,6 Md€ en CP, soit un niveau très proche de la trajectoire prévue par le budget triennal 2011-2013 (+40 M€). Les annulations en LFR n'ont concerné les crédits de la mission que de façon très marginale à hauteur de 19 M€.

Deux zones de risques ont été identifiées par la Cour qui les évalue dans une fourchette comprise entre 125 et 250 M€. Il s'agit, en premier lieu, des aides personnelles au logement, qui enregistrent traditionnellement des tensions fortes en cours de gestion. L'exercice précédent a ainsi été marqué par des redéploiements en fin de gestion et par une ouverture de crédits en collectif de fin d'année à hauteur de 242 M€. Dotée en LFI de 5,47 Md€ - soit un niveau inférieur à l'exécution 2011 - un dépassement compris entre 100 et 200 M€, après dégel des crédits de ce programme, paraît, à ce stade de l'année, envisageable.

En second lieu, des tensions sont possibles sur les dispositifs d'hébergement d'urgence que la Cour évalue entre 45 M€ et 65 M€ en raison notamment de l'allongement de la durée de la prise en charge de la période hivernale jusqu'à la mi-mai.

4) Mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	3 771	- 56	+ 225	+ 225

Source : Cour des comptes

La mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* a été dotée en LFI pour 2012 de 3,74 Md€ en AE et 3,77 Md€ en CP, soit un niveau très supérieur par rapport à l'annuité 2012 du budget triennal (+170 M€). Les abattements décidés en LFR ne l'ont par ailleurs que marginalement affectée (26 M€ en AE et 56 M€ en CP).

Les menaces identifiées sur cette mission sont de trois ordres : la couverture en crédits du plan sécheresse de 2011 (112 M€) ; le refus d'apurement communautaire de certaines aides agricoles versées par la France, évalué de façon provisoire à 124 M€ ; et le surcoût lié au dispositif d'allègement de charges au profit des travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (149 M€). D'autres aléas sont susceptibles d'impacter la gestion pour un montant total estimé à 60 M€. Ces dépassements pourraient, selon le ministère chargé de l'agriculture, être couverts par la mobilisation des crédits reportés de 2011 et par dégel de la réserve de précaution.

Dans l'hypothèse où la Commission européenne, qui doit statuer en juin sur ce sujet, requalifierait le dispositif d'allègements de charges au profit des emplois agricoles permanents en aide d'Etat et en interdirait donc la mise en œuvre, les crédits correspondants seraient alors libérés et une marge de 210 M€ disponible. D'autres marges de moindre ampleur peuvent être identifiées à ce stade sur cette mission, de telle sorte que le risque de dépassement global peut être estimé à 225 M€.

5) Mission « Travail et emploi »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	10 103	-7	+ 20	+ 200

Source : Cour des comptes

La LFI pour 2012 a alloué à la mission *Travail et emploi* une dotation de 10,07 Md€ en AE et 10,10 Md€ en CP, soit un niveau

légèrement supérieur à la trajectoire du budget triennal (+70 M€). La LFR a procédé à un abattement marginal de 7 M€.

Les risques identifiés se concentrent sur trois séries de dispositifs : les mesures actées lors du sommet social de crise de janvier 2012, à hauteur de 430 M€ dont 70 reportés sur 2013, le surcoût probable des allocations de solidarité à hauteur de 150 M€, celui des dispositifs AER et AFDEF à hauteur de 100 M€ et la reconduction vraisemblable de l'allocation exceptionnelle de fin d'année (dite « prime de Noël ») pour les bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS). Son coût est évalué à ce stade pour la mission à 65 M€. Toutefois, l'essentiel du surcoût de cette mesure est concentré sur les crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. (cf. *infra*)

Certaines marges pourraient permettre globalement de couvrir ces dépassements anticipés. Sans qu'il soit possible à ce stade de l'année d'en donner une vision précise, elles résultent principalement d'une moindre exécution que prévu sur les contrats aidés de 2011, de la mobilisation de créances sur la sécurité sociale au titre des exonérations ciblées et de prélèvements envisageables au-delà du FPSPP, sur certains fonds tels que le fonds de solidarité par exemple ou certains organismes tels que l'agence de services de paiement.

La mobilisation des trésoreries et des créances de façon à couvrir tout ou partie des éventuels dépassements identifiés sur cette mission est une hypothèse qui devra être validée en cours de gestion. Elle permettrait de couvrir la quasi-totalité du risque existant sur cette mission, tout en étant de nature à provoquer un ressaut dans la budgétisation de 2013.

L'économie sur les contrats aidés n'est toutefois possible que si l'hypothèse sur laquelle elle repose d'un ralentissement de la signature de contrats aidés en cours d'année (225 000 contrats prévus au premier semestre et 115 000 au second) est confirmée, malgré ses conséquences potentielles sur le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM).

6) Mission « Action extérieure de l'Etat »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	2 923	- 10	+ 120	+ 120

Source : Cour des comptes

Les crédits ouverts en LFI sur la mission *Action extérieure de l'Etat* sont légèrement inférieurs à la trajectoire prévue par le budget

triennal (-13 M€) et s'établissent, en LFI pour 2012, à 2,90 Md€ en AE et 2,92 Md€ en CP. Les crédits ont été amputés de 10 M€ pris sur la réserve de précaution par le premier collectif de l'année au titre de gains de productivité attendus sur les dépenses de fonctionnement.

Les prévisions d'exécution de la mission pour 2012 présentent des risques de dépassement similaires à ceux constatés lors de l'exercice précédent. Le risque de dépassement total est évalué à 120 M€ mais pourrait être revu à la hausse en cas de nouvelles variations de change au détriment de l'euro, une grande partie des crédits de la mission (dépenses de personnel, contributions aux opérations de maintien de la paix) étant soumise à un effet change-prix.

Comme en 2011, les crédits destinés à financer les indemnités de résidence à l'étranger (IRE) devront être revus à la hausse d'au moins 30 M€ en raison de l'évolution du taux de change euro-dollar¹⁵⁰, soit un niveau comparable à l'exercice 2011 (34 M€).

Le financement des opérations de maintien de la paix (OMP) sera également plus élevé que prévu en raison d'un effet volume mais aussi d'un effet prix lié au taux de change. Le surcoût potentiel pourrait ainsi s'élever à 88 M€ incluant la consommation de reports au titre du paiement d'une partie de la contribution à la mission des Nations Unis au Soudan (MINUS) non exécuté en 2011.

7) Mission « Engagements financiers de l'Etat » (hors charge de la dette)

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	1 148	-120	+ 100	+ 100

Source : Cour des comptes

La LFI pour 2012 a ouvert 1,15 Md€ sur la mission **Engagements financiers de l'Etat** (hors charge de la dette)¹⁵¹, soit un niveau très nettement inférieur à celui de la LFI pour 2011 (1,54 Md€).

La LFR a par ailleurs annulé 120 M€ sur le programme 145-*Epargne* alors même que les prévisions de versement des primes

¹⁵⁰La LFI 2012 a été construite avec un taux de change euro-dollar de 1,40 contre 1,24 au 1^{er} juin 2012.

¹⁵¹La mission **Engagements financiers de l'Etat** comprend quatre programmes : 117-*Charge de la dette et trésorerie de l'Etat* (48,8 Md€) ; 114-*Appels en garantie de l'Etat* (0,2 Md€) ; 145-*Epargne* (0,8 Md€) et 168-*Majoration de rentes* (0,2 Md€).

d'épargne-logement étaient encore, à ce stade de l'année, très proches de celles de la LFI (0,76 Md€ contre 0,77 Md€).

A moins d'une révision à la baisse de cette prévision, peu probable selon la direction générale du Trésor, une ouverture de crédits en cours de gestion sera nécessaire à hauteur de 100 M€ pour garantir le versement des primes d'épargne-logement sur la base des données transmises par les établissements bancaires.

S'agissant des appels en garantie de l'Etat, aucun dérapage n'est identifié à ce stade de l'année par rapport aux crédits ouverts (189 M€) malgré l'identification, par le ministère chargé du budget, d'aléas en cours de gestion qui ne dépassent pas 25 M€, à environnement économique et financier inchangé.

8) Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	11 603	-110	+ 100	+ 100

Source : Cour des comptes

La LFI pour 2012 a ouvert 11,56 Md€ en AE et 11,60 Md€ en CP sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, soit un niveau relativement proche de la programmation triennale (-75 M€). La LFR pour 2012 a annulé 0,11 Md€ (AE = CP).

Contrairement aux années précédentes, aucun dépassement sur les dépenses de personnel n'est anticipé. L'essentiel du dépassement correspond à la consommation de crédits reportés de 2011, pour environ 100 M€, sur des dépenses de fonctionnement et, plus particulièrement, sur les projets informatiques. Sur les crédits 2012, les dépassements identifiés à ce jour, de l'ordre de 40 M€, pourraient être financés par dégel de la réserve de précaution actuellement dotée de 83 M€ en AE et en CP.

9) Mission « Recherche et enseignement supérieur »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	25 409	- 227 ¹⁵²	0	+120

Source : Cour des comptes

La LFI 2012 a ouvert 25,76 M€ en AE et 25,41 Md€ en CP en faveur de la mission **Recherche et enseignement supérieur** (MIREs). La LFR a réduit ces crédits de 226,85 M€ en AE et CP.

Cette mission pourrait connaître des tensions sur les périmètres des programmes 231– *Vie étudiante* et 150– *Formations supérieures et recherche universitaire*.

Le besoin de financement du programme 231 sur les bourses étudiantes combine une sous-estimation chronique des effectifs concernés (de l'ordre de 88 M€) et l'effet du demi-mois supplémentaire financé par des avances consenties fin 2011 par des opérateurs (de l'ordre de 70 M€). Selon les redéploiements susceptibles d'être effectués au niveau de la mission et du niveau de dégel de la réserve de précaution, le risque pourrait aller jusqu'à 120 M€.

Des tensions existent sur la masse salariale transférée aux établissements d'enseignement supérieur à responsabilité élargie. Mais il s'agit d'ajustements techniques qui devraient trouver une résolution à effet neutre sur le programme 150, sauf arbitrage leur accordant un abondement en raison d'un GVT plus dynamique que prévu. Les disponibilités en trésorerie et placements bancaires des universités, chiffrés à 1,7 Md€, seraient de nature à leur permettre d'absorber les effets de cette progression éventuelle du GVT.

Plus secondairement, le dispositif « Jeunes entreprises innovantes » (JEl), qui consiste en une exonération de cotisations sociales patronales en faveur des jeunes PME engagées dans des projets de R&D, pourrait accuser un dépassement de 35 M€, au-delà des 80 M€ budgétés en LFI, absorbables par redéploiement.

Un dialogue de gestion entre le ministère de l'enseignement supérieur et les universités, qui n'est encore qu'ébauché, devrait être mis

¹⁵² Ce montant intègre l'annulation de 200 M€, qui a été compensée par une ouverture de crédits sur la mission **Economie**, pour la dotation en capital de la banque de l'industrie. Cette opération n'est pas incluse dans le périmètre des normes de dépenses.

en place pour obtenir un meilleur pilotage des dotations, incorporer des formes de mutualisation et disposer d'un suivi et d'un contrôle budgétaires efficaces.

10) Mission « Relations avec les collectivités territoriales »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	2 678	- 28	+ 70	+ 100

Source : Cour des comptes

La LFI a ouvert 2,72 Md€ en AE et 2,68 Md€ en CP sur la mission **Relations avec les collectivités territoriales**, traduisant une réévaluation des crédits de 180 M€ par rapport à la trajectoire du triennal. Les crédits ont été amputés à hauteur de 28 M€ par le premier collectif de l'année.

La prévision d'exécution pour 2012 est proche de la LFI, sous réserve de la consommation des crédits reportés de 2011 estimés à environ 55 M€. Le montant prévisionnel des ouvertures de crédits supplémentaires est estimé à 15 M€ en raison notamment des surcoûts liés aux indemnités des collectivités territoriales dans le cadre du dispositif des calamités publiques non budgétées en loi de finances.

Des ouvertures de crédits supplémentaires pourraient être nécessaires si l'Etat était condamné en cassation à réévaluer le montant de la compensation allouée aux régions en contrepartie du transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional dans le contentieux qui l'oppose à la région Nord-Pas-de-Calais. Le risque est évalué à environ 35 M€ pour 2012 mais dépendra de la condamnation éventuelle de l'Etat en cassation en 2012.

11) Mission « Immigration, asile et intégration »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	Hypothèse basse	hypothèse haute
	632	- 1	+ 55	+ 100

Source : Cour des comptes

Dotée de 632 M€ en AE et en CP par la LFI, la mission **Immigration, asile et intégration** a peu subi l'impact de la première LFR pour 2012. Le niveau de crédits se situe à un niveau supérieur à la trajectoire prévu par le budget triennal (+80 M€).

En dépit d'un rebasage en LFI 64,6 M€ en AE et de 71,6 M€ en CP sur le programme 303 – *Immigration et asile*, la mission est confrontée en 2012, comme les années précédentes, aux importants besoins de financement liés à l'allocation temporaire d'attente (ATA) et à l'hébergement d'urgence (HU).

Une forte incertitude concerne l'évolution des flux de demandes d'asile en 2012 et l'impact de la réduction des délais de traitement par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Même en intégrant l'hypothèse d'une amélioration sensible des délais de traitement et en tenant compte d'une stabilisation des demandeurs d'asile comme semble le suggérer l'évolution enregistrée au cours des quatre premiers mois, il paraît impossible de considérer que la dépense puisse tenir dans l'enveloppe budgétée en LFI à hauteur de 181 M€. Un dépassement compris entre + 55 M€ et + 100 M€ semble beaucoup plus probable.

12) Mission « Justice »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	7 386	-30	+ 40	+ 100

Source : Cour des comptes

La mission *Justice* a été dotée de 9,76 Md€ en AE et 7,39 Md€ en CP en LFI pour 2012 puis amputée en LFR de 60 M€ en AE et 30 M€ en CP. Elle se situe à un niveau très proche du budget triennal 2011-2013 (+14 M€).

Le principal dépassement identifié sur cette mission concerne les frais de justice. La prévision actuelle évalue le dépassement à 110 M€ dont 13 M€ au titre de la consommation de crédits reportés de 2011. D'autres dépassements sont d'ores et déjà anticipés, notamment sur le programme 107 – *Administration pénitentiaire*, sur les dépenses de fonctionnement (43 M€) et sur les dépenses de personnel (10 M€). Par ailleurs, un dépassement est également attendu sur les dépenses de santé des détenus (30 M€).

A ce stade de l'exécution, les dépassements pourraient être couverts en grande partie par des redéploiements de crédits entre les programmes de la mission (notamment en raison d'une sous consommation de l'investissement immobilier hors PPP à hauteur de

55 M€) et par redéploiement au sein du programme 166 - *Justice judiciaire* pour 65 M€.

Dans l'hypothèse où ces marges seraient réalisées, le dépassement net pourrait rester limité à environ 40 M€. La réalisation de l'ensemble des marges n'est toutefois pas assurée à ce stade, celles concernant les projets immobiliers nécessitant des prises de décision rapides. Dans l'hypothèse où seulement la moitié des marges attendues se réaliserait, le dépassement net pourrait atteindre environ 100 M€ en fin d'année.

Par ailleurs, d'autres risques de dépassement pourraient se matérialiser au cours de l'exécution, en particulier sur les dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire (+ 20 M€) ainsi que sur les frais de justice avec un surcoût supplémentaire de 30 M€. Dans cette hypothèse, des financements complémentaires pourraient être dégagés par un décalage volontaire des opérations immobilières, comme cela a été le cas depuis plusieurs années. Néanmoins, la possibilité de reporter les programmes immobiliers pourrait disparaître à brève échéance. A la fin de l'année 2011, les restes à payer au titre de projets immobiliers, et dont l'échéance court sur plusieurs décennies, atteignent l'équivalent d'une année de crédits de paiement.

13) Mission « Enseignement scolaire »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	62 212	- 18	0	+80

Source : Cour des comptes

La mission *Enseignement scolaire* a bénéficié en LFI 2012 de 62,2 Md€ de crédits en AE et en CP, dont 57,1 Md€ sont relatifs à des dépenses de personnel (crédits de titre 2), soit un niveau proche de la trajectoire prévue par le budget triennal (+28 M€). La première LFR a annulé 18,1 M€ en AE et CP, uniquement sur des crédits hors titre 2.

Le risque principal se concentre sur la masse salariale. Le titre 2 pourrait en effet être affecté par des risques courants de gestion dans la limite des crédits arrêtés en LFR, moyennant une levée partielle de la réserve de précaution. Les heures supplémentaires, qui sont un des facteurs significatifs de dépassement, méritent un suivi vigilant en raison d'une faible prévisibilité (+ 42 M€ en LFI 2012).

Ce tendancier est toutefois fragile en raison de l'effet conjugué de deux anticipations : moindres départs en retraite (risque de l'ordre de 135 M€) et moindres économies à attendre des jours de carence maladie

et des retenues sur jours de grève (au total entre 70 et 100 M€). Cette fragilité est accrue par l'ampleur de la moindre variation sur une masse salariale aussi importante. Le risque peut être estimée entre 0 et 80 M€, en fonction des marges de redéploiement susceptibles d'être dégagées et de la mise en œuvre du dégel de la réserve de précaution.

Hors titre 2, réserve levée, un déficit de 20 M€ pourrait apparaître. Il est certainement résorbable dans le périmètre LFR de la mission.

Dans ces conditions, le respect du schéma d'emplois arrêté en LFI, dans un contexte de départs en retraite éventuellement moins importants que prévu, s'avèrera décisif.

14) Mission « Outre-mer »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	1 966	- 25	+ 70	+ 70

Source : Cour des comptes

La mission **Outre-mer** a été dotée en LFI de 2,1 Md€ en AE et 2,0 Md€ en CP, soit un niveau légèrement inférieur à la trajectoire du budget triennal (-65 M€). L'abattement effectué en LFR ne l'a affectée que marginalement à hauteur de 25 M€.

Les principales sources d'écarts à la norme concernent le financement d'exonérations sociales et la dotation exceptionnelle en faveur de l'économie polynésienne ouverte dans la LFR de décembre 2011.

Ces dépenses sont finançables sur des crédits reportés sur 2012. Les marges de manœuvre, notamment tributaires du rythme de versement de la dotation en faveur de l'économie polynésienne, paraissent faibles à ce stade de l'exécution.

15) Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	2 725	-10	+ 70	+ 70

Source : Cour des comptes

La loi de finances initiale a ouvert 2,77 Md€ en AE et 2,73 Md€ en CP, soit un cadre proche du budget triennal 2011-2013. La mission a connu une annulation limitée en LFR à hauteur de 10,3 M€.

Les dépassements envisagés à ce stade s'élèvent à 70 M€ (hors titre 2). Toutefois, la sous-budgétisation récurrente des dépenses liées aux contentieux pourrait engendrer des surcoûts qu'il est difficile d'évaluer à ce stade. Les dépassements enregistrés en 2010 et 2011, respectivement à hauteur de 55 M€ et 65 M€, ont été financés par des dégels de crédits et des ouvertures par décret d'avance et en collectif de fin d'année.

16) Mission « Médias, livres et industrie culturelle »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	1 268	-22	+ 50	+ 50

Source : Cour des comptes

La mission *Médias, livres et industrie culturelle* a été dotée de 1,25 Md€ en AE et 1,27 Md€ en CP par la LFI pour 2012, réduite en LFR de 22 M€. Le niveau de crédits est conforme à l'annuité 2012 du budget triennal 2011-2013 (-20 M€).

Compte tenu des 47 M€ de reports de crédits (9 M€ pour les aides à la presse, 31 M€ sur le programme 313–*Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique*, 6,6 M€ sur le programme 334 –*Livres et industries culturelles*), d'un besoin de 6,5 M€ pour l'Audiovisuel extérieur de la France et d'une seule marge attendue de 10 M€ sur l'aide au portage de la presse, l'impasse serait d'environ 50 M€.

Un risque supplémentaire, évalué à 15 M€, concerne les dépenses en faveur du Centre national de la Musique, qui n'ont pas été prises en compte dans la loi de finances. En sens inverse, une économie de 15 M€ sur France Télévisions pourrait être constatée en fin d'année. Ces hypothèses sont fondées sur le postulat que la dérive constatée en 2011 sur les dépenses de l'audiovisuel extérieur (50 M€) ne se reproduise pas.

17) Mission « Régimes sociaux et de retraite »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	6 619	0	+ 15	+ 15

Source : Cour des comptes

La LFI pour 2012 a ouvert 6,62 Md€ de crédits en AE et en CP pour la mission **Régimes sociaux et de retraite**, soit un niveau supérieur à la trajectoire du budget triennal (+130 M€). Ces enveloppes n'ont pas été modifiées par la LFR.

Actuellement, seul un léger dépassement est anticipé sur la mission, évalué à 23 M€ dont 6 M€ pour le financement exceptionnel de la Caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte et 17 M€ pour celui de la RATP en raison de départs en retraite plus nombreux que prévu. Aucune marge n'est identifiée à ce stade. Ce dépassement pourrait en partie être couvert par la mobilisation de créances de l'Etat sur certains régimes sociaux pour un montant de 6 M€. A ce stade de l'année, le dépassement net attendu est d'environ 15 M€.

Par ailleurs, la mission pourrait supporter une dépense supplémentaire de 8 M€ en cas de retard dans la publication des textes permettant de transférer les pensionnés de Mayotte aux régimes de retraite de l'Etat et des collectivités locales, ce qui conduirait l'Etat à devoir prendre en charge les pensions pendant un semestre supplémentaire.

B) Des missions sans tensions budgétaires identifiées

1) Mission « Ecologie, développement et aménagement durables »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	9 573	- 188	0	0

Source : Cour des comptes

La LFI pour 2012 ouvrirait 9,65 Md€ en AE et 9,57 Md€ en CP, revus à la baisse de 188 M€ en LFR, l'essentiel des annulations portant sur les crédits mis en réserve du programme 203-*Infrastructure et services de transports*. Les crédits de la mission sont inférieurs de 200 M€ à la trajectoire prévue par le budget triennal.

Aucun risque majeur ne pèse sur l'exécution 2012 et la majorité des programmes devrait être exécutée selon le schéma prévu en LFI. Les éventuels aléas pourront en tout état de cause être gérés par redéploiement à l'intérieur de la mission ou dans le cadre de la réserve de précaution qui s'établit à 74 M€ en AE et 70 M€ en CP.

La principale incertitude pèse sur le montant et le rythme de rattachement des fonds de concours, notamment sur le programme 203,

qui concentre près de 90 % des fonds de concours attendus de la mission (soit environ 1,5 Md€).

2) Mission « Direction de l'action du gouvernement »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	1 132	- 15	0	0

Source : Cour des comptes

La LFI pour 2012 a ouvert 1,09 Md€ en AE et 1,13 Md€ en CP sur la mission *Direction de l'action du gouvernement*. Ces enveloppes ont été réduites de 15 M€ par la LFR. Les crédits ouverts en LFI sont supérieurs de 0,55 Md€ à ceux prévus dans la programmation triennale, l'écart résultant de changements de périmètre de la mission.

La mission ne révèle pas, à cette période de l'année, de tensions particulières. Cette situation est cohérente avec l'exécution 2011, qui s'était caractérisée par des dépenses nettes significativement inférieures aux crédits ouverts (-144,5 M€ en AE et -75,3 M€ en CP).

Des marges sont par ailleurs probables sur le programme 129 – *Coordination du travail gouvernemental*, mais leur ampleur dépendra du rythme de résorption des vacances d'emploi constatées l'an dernier.

3) Mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	Hypothèse haute
	3 149	-10	0	0

Source : Cour des comptes

La LFI pour 2012 ouvre 3,16 Md€ en AE et 3,15 Md€ en CP, légèrement en deçà de la trajectoire prévue par le budget triennal (-26 M€). Un léger abattement de 10 M€ a été réalisé lors du premier collectif.

A ce stade de l'année, la prévision d'exécution est très proche de la LFI et présenterait une légère marge de 3 M€ en raison de sous-consommations sur plusieurs programmes. L'excédent constaté sur l'exécution 2011 s'établissait à 54 M€.

4) Mission « Aide publique au développement »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	3 323	-12	0	0

Source : Cour des comptes

La LFI pour 2012 ouvre 2,76 Md€ en AE et 3,32 Md€ en CP, soit un niveau très proche de la programmation triennale de la mission *Aide publique au développement* (-10 M€). Le premier collectif de l'année a annulé 12 M€, principalement sur la réserve, grâce à une baisse de la contribution de la France au Fonds européen de développement (FED).

Des marges de manœuvre sont identifiées sur la mission pour un montant total de 30 M€ et confirment les sous-consommations constatées par la Cour à l'occasion du contrôle de l'exécution 2011. Des économies seraient réalisées sur les bonifications du Fonds monétaire international (FMI), le FED, la francophonie, l'aide-projet et la masse salariale hors CAS, permettant ainsi une annulation partielle de la réserve de la mission.

Les marges de manœuvre en gestion sur cette mission ne doivent pas masquer l'importance des restes à payer qui s'établissent à la fin de l'année 2011 à 7,21 Md€.

5) Mission « Politique des territoires »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	337	-14	0	0

Source : Cour des comptes

La LFI pour 2012 a ouvert 0,33 Md€ en AE et 0,34 Md€ en CP, soit un niveau très proche des crédits prévus par le budget triennal. La réserve de précaution a toutefois été amputée de 14 M€ au titre d'une réévaluation à la baisse des crédits destinés au financement de la prime d'aménagement du territoire et des contrats de plan Etat-région (CPER).

Peu de risques sont constatés sur cette mission qui présente un profil d'exécution relativement proche de la LFI avec un dépassement de 10 M€ dû à une consommation de fonds de concours de l'AFITF au titre du programme exceptionnel d'investissements (PEI) en Corse.

6) Mission « Sport, jeunesse et vie associative »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	485	-13	0	0

Source : Cour des comptes

Dotée de 482 M€ en AE et 485 M€ en CP par la LFI pour 2012 et amputée de 13 M€ par la première LFR, la mission **Sport, jeunesse et vie associative** ne fait pas l'objet de tensions budgétaires significatives et se situe à un niveau très proche de la trajectoire prévue par le budget triennal.

Le risque budgétaire est concentré sur les exercices suivants, avec l'impact de la montée en puissance projetée du service civique (objectif de 75 000 volontaires). Ce dispositif, qui représentait, en 2011, 45 % des crédits du programme 163– *Jeunesse et vie associative*, en concentre désormais 58 %. Il pourrait en représenter 74 % en 2013. Cette évolution dynamique conduit à s'interroger sur la soutenabilité budgétaire et financière du dispositif, comme la Cour l'a notamment indiqué dans son analyse de l'exécution 2011 consacrée à la mission en annexe à son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat.

7) Mission « Santé »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	1 376	-20	0	0

Source : Cour des comptes

La mission **Santé** a été dotée de 1,38 Md€ en AE et en CP par la LFI pour 2012 puis amputée de 20 M€ par le premier collectif. Le niveau des crédits est conforme à la trajectoire prévue par le budget triennal.

La mission est traditionnellement confrontée à une sous-budgétisation récurrente de l'aide médicale de l'Etat (AME) qui conduit à des ouvertures dans la LFR de fin d'année (98 M€ en 2010, 35 M€ en 2011) et il est probable qu'une réévaluation des crédits soit nécessaire en cours de gestion

Les rebasages successifs du dispositif et la réforme de la tarification hospitalière conduisent à limiter l'ampleur d'un éventuel dépassement sur l'AME en 2012. Un financement par redéploiement ou

par dégel d'une partie de la réserve paraît dans ces conditions pouvoir être envisagé sans difficulté majeure.

8) Mission « Sécurité »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	17 048	-24	0	0

Source : Cour des comptes

Dotée de 17,15 Md€ en AE et 17,05 Md€ en CP, la mission « Sécurité » a fait l'objet en LFI 2012 d'une réduction de ses crédits de personnel pour tenir compte des sous-consommations observées lors des exercices précédents. Le niveau des crédits est toutefois proche du plafond prévu par le budget triennal (+25 M€).

Les tensions relevées sur les dépenses de personnel (titre 2) du programme 172 – *Police nationale* ne paraissent pas, à ce stade de l'année, constituer une menace significative.

9) Mission « Culture »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	annulation LFR	hypothèse basse	hypothèse haute
	2 729	-36	0	0

Source : Cour des comptes

Dotée par la LFI pour 2012 de 2,60 Md€ en AE et 2,73 Md€ en CP – soit un niveau légèrement supérieur à la programmation triennale (+56 M€) –, la mission **Culture** ne présente pas, à ce stade de l'exécution, de risque significatif de dépassement. Les besoins potentiels sur certains programmes (sous budgétisation de la gratuité des musées, entretien des écoles, Philharmonie de Paris) devraient être supportés par la mobilisation de la réserve et des redéploiements au sein de la mission.

A moyen terme, la soutenabilité des dépenses de la mission ne peut pas faire l'économie d'arbitrages sur les grands projets (Maison de l'histoire de France, Tour Utrillo, Centre national de la musique...) en incorporant une évaluation réaliste de leurs coûts de fonctionnement et sur l'équilibre entre projets et gros entretien.

10) Mission « Economie »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	1 987	+333 ¹⁵³	0	0

Source : Cour des comptes

Dotée en LFI pour 2012 de 1,96 Md€ en AE et 1,99 Md€ en CP – soit un niveau légèrement inférieur à la programmation triennale (-56 M€) – puis abondée de 333 M€ par la première LFR, la mission **Economie** ne présente pas de risque significatif de dépassement. L'essentiel des dépassements identifiés à ce stade concerne des crédits reportés de 2011, pour un montant limité à 18 M€. Un dépassement en dépenses de personnel (titre 2) pourrait être observé mais là encore pour un montant limité. Le respect de l'enveloppe de crédits suppose de limiter strictement les dépenses du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) aux 35 M€ inscrits en LFI, contre 70 M€ en exécution 2011. Il existe par ailleurs quelques aléas, notamment concernant les dépenses de personnel (enquêteurs de l'INSEE), mais dont les enjeux sont limités.

11) Mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	600	0	0	0

Source : Cour des comptes

La LFI a ouvert 595 M€ en AE et 600 M€ en CP sur la mission **Conseil et contrôle de l'Etat** – soit une trajectoire parfaitement conforme au triennal – qui n'a pas été impactée par des annulations de crédits en LFR.

Aucun risque n'est identifié sur cette mission si ce n'est la consommation de reports de crédits de fonctionnement ouvert en LFR de fin de gestion en 2011 pour le déménagement des services administratifs du Conseil d'Etat (+10 M€).

¹⁵³ Ce montant comprend l'ouverture de 350 M€ pour la dotation en capital de la banque de l'industrie. Cette opération n'est pas incluse dans le périmètre des normes de dépenses.

12) Mission « Pouvoirs publics »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	997	0	0	0

Source : Cour des comptes

La LFI pour 2012 a ouvert 1,00 Md€ en AE et en CP sur la mission *Pouvoirs publics*, en retrait de 20 M€ par rapport au budget triennal 2011-2013. Aucun risque de dépassement n'est identifié sur cette mission.

13) Mission « Sécurité civile »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	437	3	0	0

Source : Cour des comptes

La mission *Sécurité civile* a été dotée par la LFI pour 2012 de 0,41 Md€ en AE et 0,44 Md€ en CP, en retrait de 10 M€ par rapport au budget triennal 2011-2013. Les crédits ont été réduits de 3 M€ par la LFR de mars 2012. Aucun risque significatif de dépassement n'est anticipé sur cette mission.

14) Mission « Provisions »

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 2012	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	33	0	0	0

Source : Cour des comptes

La LFI 2012 a ouvert pour la mission « Provisions » 0,33 Md€ en AE et 0,03 Md€ en CP. Par rapport au budget triennal 2011-2013, les AE sont supérieures de 0,27 Md€ alors que les CP sont inférieurs de 0,03 Md€. A ce stade de l'année, des marges sont encore disponibles sur les crédits de la mission.

ANNEXE XIII – Les comparaisons internationales

Les tableaux 1 à 10 donnent, avec la mention des sources utilisées :

- les moyennes communautaires les plus usuelles (désormais zone euro à 17 et Union à 27) ;

- les données relatives à chacun des dix-sept Etats membres de la zone euro (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal depuis 1999 ; Grèce depuis 2001 ; Slovénie depuis 2007 ; Chypre et Malte depuis 2008 ; Slovaquie depuis 2009 ; Estonie depuis le 1^{er} janvier 2011).

- les données des trois Etats qui, à ce stade au moins, ont choisi de ne pas participer à l'euro (Danemark, Suède, Royaume-Uni) ;

- et, s'agissant des autres Etats non encore membres de la zone euro (cinq autres des dix Etats entrés en mai 2004 + Bulgarie et Roumanie entrées en janvier 2007), pour des raisons de taille de tableaux, les données de la Pologne, première économie, par le poids de son PIB, de cet ensemble d'Etats et, pour chaque année examinée, celles des deux Etats, parmi les six autres, dont les ratios ont été, sur chaque point traité, les plus extrêmes. Tous les Etats de l'UE apparaissent, toutefois, dans l'annexe récapitulative des données budgétaires 2011 (tableau n° 8).

Au sein de la zone euro, les PIB publiés le 23 avril 2012 par Eurostat ont donné, pour 2011, le classement suivant (en % de la somme des PIB des dix sept Etats de la zone) : Allemagne (27,3 %), France (21,2 %), Italie (16,8 %), Espagne (11,4 %), Pays-Bas (6,4 %), Belgique (3,9 %), Autriche (3,2 %), Grèce (2,3 %), Finlande (2 %), Portugal (1,8 %), Irlande (1,7 %), Slovaquie (0,7 %), Luxembourg (0,5 %), Slovénie (0,4 %), Chypre et Estonie (moins de 0,2 % chacun), Malte (0,07 %).

Dans l'Union à 27, le classement devient le suivant (en % de la somme des PIB des vingt sept Etats de l'UE) : Allemagne (20,4 %), France (15,8 %), Royaume-Uni (13,8 %), Italie (12,5 %), Espagne (8,5 %), Pays-Bas (4,8 %), Suède (3 %), Pologne et Belgique (2,9 %), Autriche (2,4 %), Danemark (1,9 %), Finlande, Portugal, Irlande et République tchèque (entre 1,2 et 1,5 %), Roumanie (1,1 %), Hongrie (0,8 %), Slovaquie (0,6 %), Luxembourg, Bulgarie et Slovénie (autour de 0,3 %), Lituanie et Lettonie (autour de 0,2 %). La somme des PIB des Etats de la zone euro a représenté 74,6 % du total de l'Union.

Le poids relatif de la France, dans les deux classements précédents, n'a été que peu modifié par les nouvelles données publiées par l'INSEE le 15 mai 2012 (21,21 % au lieu de 21,24 dans la somme corrigée des PIB de la zone euro et 15,81 % au lieu de 15,83 dans celle de l'Union à 27).

Tableau 1 : DEFICITS (OU EXCEDENTS) PUBLICS (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de solde public)

2007		2008		2009		2010		2011	
z. € (17)	-0,7	z. € (17)	-2,1	z. € (17)	-6,4	z. € (17)	-6,2	z. € (17)	-4,1
UE (27)	-0,9	UE (27)	-2,4	UE (27)	-6,9	UE (27)	-6,5	UE (27)	-4,5
Finlande	5,3	Finlande	4,3	Luxembourg	-0,8	Estonie	0,2	Estonie	1,0
Luxembourg	3,7	Luxembourg	3,0	Estonie	-2,0	Luxembourg	-0,9	Finlande	-0,5
Chypre	3,5	Chypre	0,9	Finlande	-2,5	Finlande	-2,5	Luxembourg	-0,6
Estonie	2,4	Pays-Bas	0,5	Allemagne	-3,2	Malte	-3,7	Allemagne	-1,0
Espagne	1,9	Allemagne	-0,1	Malte	-3,8	Belgique	-3,8	Autriche	-2,6
Allemagne	0,2	Autriche	-0,9	Autriche	-4,1	Allemagne	-4,3	Malte	-2,7
Pays-Bas	0,2	Belgique	-1,0	Italie	-5,4	Autriche	-4,5	Belgique	-3,7
Irlande	0,1	Slovénie	-1,9	Pays-Bas	-5,6	Italie	-4,6	Italie	-3,9
Slovénie	0	Slovaquie	-2,1	Belgique	-5,6	Pays-Bas	-5,1	Portugal	-4,2
Belgique	-0,1	Italie	-2,7	Slovénie	-6,1	Chypre	-5,3	Pays-Bas	-4,7
Autriche	-0,9	Estonie	-2,9	Chypre	-6,1	Slovénie	-6,0	Slovaquie	-4,8
Italie	-1,6	France	-3,3	France	-7,5	France	-7,1	France	-5,2
Slovaquie	-1,8	Portugal	-3,6	Slovaquie	-8,0	Slovaquie	-7,7	Chypre	-6,3
Malte	-2,4	Espagne	-4,5	Portugal	-10,2	Espagne	-9,3	Slovénie	-6,4
France	-2,7	Malte	-4,6	Espagne	-11,2	Portugal	-9,8	Espagne	-8,5
Portugal	-3,1	Irlande	-7,3	Irlande	-14,0	Grèce	-10,3	Grèce	-9,1
Grèce	-6,5	Grèce	-9,8	Grèce	-15,6	Irlande	-31,2	Irlande	-13,1
<i>Danemark</i>	4,8	<i>Danemark</i>	3,2	<i>Danemark</i>	-2,7	<i>Danemark</i>	-2,5	<i>Danemark</i>	-1,8
<i>Suède</i>	3,6	<i>Suède</i>	2,2	<i>Suède</i>	-0,7	<i>Suède</i>	0,3	<i>Suède</i>	0,3
<i>Roy. Uni</i>	-2,7	<i>Roy. Uni</i>	-5,0	<i>Roy. Uni</i>	-11,5	<i>Roy. Uni</i>	-10,2	<i>Roy. Uni</i>	-8,3
<i>Pologne</i>	-1,9	<i>Pologne</i>	-3,7	<i>Pologne</i>	-7,4	<i>Pologne</i>	-7,8	<i>Pologne</i>	-5,1
<i>Bulgarie</i>	1,2	<i>Bulgarie</i>	1,7	<i>Bulgarie</i>	-4,3	<i>Bulgarie</i>	-3,1	<i>Bulgarie</i>	-2,1
<i>Hongrie</i>	-5,1	<i>Roumanie</i>	-5,7	<i>Lettonie</i>	-9,8	<i>Lettonie</i>	-8,2	<i>Lituanie</i>	-5,5

Sources : Prévisions de printemps de la Commission non affectées, s'agissant de la France, par la mise à jour de l'INSEE du 15 mai 2012.

Tableau 2 : SOLDES PRIMAIRES (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de solde primaire)

2007		2008		2009		2010		2011	
z. € (17)		z. € (17)		z. € (17)		z. € (17)		z. € (17)	
UE (27)	1,8	UE (27)	0,4	UE (27)	-4,2	UE (27)	-3,8	UE (27)	-1,5
Finlande	6,8	Finlande	5,7	Luxembourg	-0,4	Estonie	0,4	Allemagne	1,6
Chypre	6,5	Chypre	3,8	Allemagne	-0,5	Italie	0,0	Estonie	1,1
Luxembourg	3,9	Luxembourg	3,3	Malte	-0,6	Belgique	-0,4	Italie	1,0
Belgique	3,8	Belgique	2,8	Italie	-0,8	Luxembourg	-0,4	Finlande	0,6
Espagne	3,5	Pays-Bas	2,7	Autriche	-1,3	Malte	-0,7	Malte	0,4
Italie	3,4	Allemagne	2,7	Finlande	-1,3	Finlande	-1,5	Autriche	0,0
Allemagne	3,0	Italie	2,5	Estonie	-1,8	Allemagne	-1,8	Luxembourg	-0,1
Estonie	2,6	Autriche	1,7	Belgique	-2,0	Autriche	-1,8	Portugal	-0,4
Pays-Bas	2,4	France	-0,4	Pays-Bas	-3,4	Chypre	-3,1	Belgique	-0,4
Autriche	1,9	Portugal	-0,6	Chypre	-3,6	Pays-Bas	-3,1	Grèce	-2,2
Slovénie	1,2	Slovénie	-0,7	Slovénie	-4,7	Slovénie	-4,4	France	-2,6
Irlande	1,1	Slovaquie	-0,8	France	-5,1	France	-4,7	Pays-Bas	-2,6
Malte	1,0	Malte	-1,4	Slovaquie	-6,6	Grèce	-4,7	Slovaquie	-3,2
France	0,0	Estonie	-2,7	Portugal	-7,3	Slovaquie	-6,3	Chypre	-3,8
Portugal	-0,2	Espagne	-2,9	Espagne	-9,4	Portugal	-7,0	Slovénie	-4,5
Slovaquie	-0,4	Grèce	-4,8	Grèce	-10,4	Espagne	-7,4	Espagne	-6,1
Grèce	-2,0	Irlande	-6,0	Irlande	-12,0	Irlande	-28,0	Irlande	-9,7
<i>Danemark</i>	6,4	<i>Danemark</i>	4,7	<i>Danemark</i>	-0,9	<i>Danemark</i>	-0,8	<i>Danemark</i>	-0,1
<i>Suède</i>	5,3	<i>Suède</i>	3,8	<i>Suède</i>	0,2	<i>Suède</i>	1,1	<i>Suède</i>	1,3
<i>Roy. Uni</i>	-0,5	<i>Roy. Uni</i>	-2,7	<i>Roy. Uni</i>	-9,5	<i>Roy. Uni</i>	-7,3	<i>Roy. Uni</i>	-5,1
<i>Pologne</i>	0,4	<i>Pologne</i>	-1,5	<i>Pologne</i>	-4,7	<i>Pologne</i>	-5,2	<i>Pologne</i>	-2,4
<i>Bulgarie</i>	2,3	<i>Bulgarie</i>	2,5	<i>Hongrie</i>	0,1	<i>Hongrie</i>	-0,1	<i>Hongrie</i>	8,3
<i>Roumanie</i>	-2,2	<i>Roumanie</i>	-5,0	<i>Lettonie</i>	-8,3	<i>Lettonie</i>	-6,8	<i>Lituanie</i>	-3,7

Sources : Prévisions de printemps de la Commission (non affectées, s'agissant de la France, par la mise à jour de l'INSEE du 15 mai 2012).

Tableau 3 : SOLDES "STRUCTURELS" calculés par la COMMISSION(en points de PIB et, au sein de la zone euro, avec classement par taille de solde)

2007		2008		2009		2010		2011	
z. € (17)	-2,0	z. € (17)	-2,8	z. € (17)	-4,6	z. € (17)	-4,4	z. € (17)	-3,4
UE (27)	-2,2	UE (27)	-3,0	UE (27)	-5,1	UE (27)	-4,9	UE (27)	-3,8
Finlande	2,8	Finlande	2,7	Luxembourg	1,3	Luxembourg	0,5	Finlande	0,6
Chypre	2,7	Luxembourg	1,7	Finlande	0,8	Estonie	-0,5	Luxembourg	0,4
Luxembourg	1,4	Chypre	-0,2	Estonie	-0,9	Finlande	-0,5	Estonie	-0,2
Espagne	1,2	Pays-Bas	-0,7	Allemagne	-1,3	Allemagne	-2,3	Allemagne	-0,8
Allemagne	-0,9	Allemagne	-0,8	Autriche	-2,7	Belgique	-3,2	Autriche	-2,4
Pays-Bas	-1,1	Autriche	-1,8	Malte	-3,5	Autriche	-3,3	Malte	-3,3
Belgique	-1,3	Belgique	-2,0	Belgique	-3,7	Italie	-3,6	Belgique	-3,4
Irlande	-1,5	Italie	-3,5	Italie	-4,0	Pays-Bas	-3,8	Pays-Bas	-3,5
Estonie	-1,9	France	-3,9	Pays-Bas	-4,1	Malte	-4,4	Italie	-3,6
Autriche	-2,0	Espagne	-4,3	Slovénie	-4,4	Slovénie	-4,5	Slovénie	-3,9
Malte	-2,8	Slovaquie	-4,4	Chypre	-5,9	Chypre	-5,0	France	-4,1
Italie	-3,1	Portugal	-4,7	France	-6,2	France	-5,7	Slovaquie	-5,1
Slovénie	-3,1	Estonie	-4,8	Slovaquie	-7,7	Slovaquie	-7,3	Chypre	-5,5
Portugal	-3,6	Slovénie	-5,1	Portugal	-8,6	Espagne	-7,4	Grèce	-5,7
Slovaquie	-3,7	Malte	-5,4	Espagne	-8,7	Portugal	-8,4	Portugal	-6,2
France	-4,2	Irlande	-7,3	Irlande	-9,7	Grèce	-9,0	Espagne	-7,3
Grèce	-7,8	Grèce	-9,8	Grèce	-14,7	Irlande	-9,6	Irlande	-8,4
<i>Danemark</i>	2,7	<i>Danemark</i>	2,4	<i>Danemark</i>	0,6	<i>Danemark</i>	0,1	<i>Danemark</i>	0,2
<i>Suède</i>	1,7	<i>Suède</i>	1,5	<i>Suède</i>	2,5	<i>Suède</i>	1,1	<i>Suède</i>	0,0
<i>Roy. Uni</i>	-4,2	<i>Roy. Uni</i>	-4,9	<i>Roy. Uni</i>	-9,4	<i>Roy. Uni</i>	-8,8	<i>Roy. Uni</i>	-6,9
<i>Pologne</i>	-2,8	<i>Pologne</i>	-4,6	<i>Pologne</i>	-7,4	<i>Pologne</i>	-7,5	<i>Pologne</i>	-5,0
<i>Bulgarie</i>	2,8	<i>Bulgarie</i>	-0,2	<i>Hongrie</i>	-2,2	<i>Bulgarie</i>	-1,5	<i>Bulgarie</i>	-1,0
<i>Hongrie</i>	-5,5	<i>Roumanie</i>	-8,3	<i>Roumanie</i>	-9,6	<i>Roumanie</i>	-6,1	<i>Lituanie</i>	-4,6

Source : Prévisions de printemps de la Commission.

Tableau 4 : SOLDES "SOUS-JACENTS" calculés par l'OCDE (en points de PIB ; classement, au sein de la zone euro, par taille de solde sous-jacent)

2007		2008		2009		2010		2011	
Zone euro	-2,1	Zone euro	-3,1	Zone euro	-4,8	Zone euro	-4,1	Zone euro	-3,1
Finlande	2,9	Finlande	2,1	Luxembourg	0,1	Luxembourg	0,5	Luxembourg	0,7
Luxembourg	1,5	Luxembourg	0,9	Finlande	-0,8	Estonie	-0,6	Estonie	-0,1
Espagne	0,3	Allemagne	-0,8	Allemagne	-1,4	Finlande	-1,9	Finlande	-0,7
Allemagne	-0,7	Pays-Bas	-1,0	Estonie	-1,8	Allemagne	-2,2	Allemagne	-0,9
Pays-Bas	-0,9	Belgique	-2,4	Autriche	-3,3	Autriche	-2,7	Autriche	-2,1
Estonie	-1,2	Autriche	-2,4	Italie	-3,9	Italie	-2,8	Italie	-3,0
Belgique	-1,5	Italie	-3,7	Belgique	-4,3	Belgique	-3,6	Belgique	-3,9
Autriche	-2,0	Estonie	-3,9	Pays-Bas	-4,8	Pays-Bas	-3,6	Pays-Bas	-3,9
Italie	-3,1	France	-4,2	France	-6,4	France	-5,6	France	-4,0
Irlande	-3,6	Portugal	-4,4	Irlande	-8,5	Espagne	-6,3	Espagne	-5,2
Portugal	-3,7	Espagne	-5,2	Portugal	-8,5	Irlande	-7,2	Irlande	-5,4
France	-4,2	Irlande	-7,6	Espagne	-9,0	Portugal	-7,9	Portugal	-5,8
Grèce	-10,4	Grèce	-12,3	Grèce	-15,1	Grèce	-9,7	Grèce	-5,9
Danemark	2,1	Danemark	1,5	Danemark	-1,6	Danemark	-0,5	Danemark	0,0
Suède	1,4	Suède	1,3	Suède	1,7	Suède	0,9	Suède	0,4
Roy. Uni	-4,5	Roy. Uni	-5,6	Roy. Uni	-8,5	Roy. Uni	-8,4	Roy. Uni	-7,1
Pologne	-2,3	Pologne	-4,0	Pologne	-6,8	Pologne	-7,9	Pologne	-5,6
Hongrie	-6,3	Hongrie	-4,6	Hongrie	-3,0	Hongrie	-4,5	Hongrie	-4,7
R. tchèque	-3,4	R. tchèque	-4,2	R. tchèque	-6,1	R. tchèque	-4,9	R. tchèque	-3,1
Suisse	0,9	Suisse	1,8	Suisse	1,0	Suisse	0,5	Suisse	0,6
Australie	1,0	Australie	-1,5	Australie	-4,3	Australie	-4,2	Australie	-3,5
N. Zélande	3,4	N. Zélande	0,5	N. Zélande	-1,8	N. Zélande	-4,0	N. Zélande	-4,6
Canada	0,5	Canada	-1,1	Canada	-3,8	Canada	-4,8	Canada	-4,1
Etats-Unis	-4,0	Etats-Unis	-6,5	Etats-Unis	-9,0	Etats-Unis	-8,6	Etats-Unis	-7,7

Source des données utilisées : Prévisions de printemps 2012 de l'OCDE

Tableau 5 : DETTES PUBLIQUES (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de dette publique)

2007		2008		2009		2010		2011	
z. € (17)									
UE (27)	59,0	UE (27)	62,5	UE (27)	74,8	UE (27)	80,2	UE (27)	83,0
Estonie	3,7	Estonie	4,5	Estonie	7,2	Estonie	6,7	Estonie	6,0
Luxembourg	6,7	Luxembourg	13,7	Luxembourg	14,8	Luxembourg	19,1	Luxembourg	18,2
Slovénie	23,1	Slovénie	21,9	Slovénie	35,3	Slovénie	38,8	Slovaquie	43,3
Irlande	24,8	Slovaquie	27,9	Slovaquie	35,6	Slovaquie	41,1	Slovénie	47,6
Slovaquie	29,6	Finlande	33,9	Finlande	43,5	Finlande	48,4	Finlande	48,6
Finlande	35,2	Espagne	40,2	Espagne	53,9	Espagne	61,2	Pays-Bas	65,2
Espagne	36,2	Irlande	44,2	Chypre	58,5	Chypre	61,5	Espagne	68,5
Pays-Bas	45,3	Chypre	48,9	Pays-Bas	60,8	Pays-Bas	62,9	Chypre	71,6
Chypre	58,8	Pays-Bas	58,5	Irlande	65,1	Malte	69,4	Malte	72,0
Autriche	60,2	Malte	62,3	Malte	68,1	Autriche	71,9	Autriche	72,2
Malte	62,3	Autriche	63,8	Autriche	69,5	France	82,3	Allemagne	81,2
France	64,2	Allemagne	66,7	Allemagne	74,4	Allemagne	83,0	France	86,0
Allemagne	65,2	France	68,2	France	79,2	Irlande	92,5	Belgique	98,0
Portugal	68,3	Portugal	71,6	Portugal	83,1	Portugal	93,3	Portugal	107,8
Belgique	84,1	Belgique	89,3	Belgique	95,8	Belgique	96,0	Irlande	108,2
Italie	103,1	Italie	105,7	Italie	116,0	Italie	118,6	Italie	120,1
Grèce	107,4	Grèce	113,0	Grèce	129,4	Grèce	145,0	Grèce	165,3
<i>Danemark</i>	27,5	<i>Danemark</i>	33,4	<i>Danemark</i>	40,6	<i>Danemark</i>	42,9	<i>Danemark</i>	46,5
<i>Suède</i>	40,2	<i>Suède</i>	38,8	<i>Suède</i>	42,6	<i>Suède</i>	39,4	<i>Suède</i>	38,4
<i>Roy. Uni</i>	44,4	<i>Roy. Uni</i>	54,8	<i>Roy. Uni</i>	69,6	<i>Roy. Uni</i>	79,6	<i>Roy. Uni</i>	85,7
<i>Pologne</i>	45,0	<i>Pologne</i>	47,1	<i>Pologne</i>	50,9	<i>Pologne</i>	54,8	<i>Pologne</i>	56,3
<i>Lettonie</i>	9,0	<i>Roumanie</i>	13,4	<i>Bulgarie</i>	14,6	<i>Bulgarie</i>	16,3	<i>Bulgarie</i>	16,3
<i>Hongrie</i>	67,1	<i>Hongrie</i>	73,0	<i>Hongrie</i>	79,8	<i>Hongrie</i>	81,4	<i>Hongrie</i>	80,6

Sources : Prévisions de printemps de la Commission et, pour la dette publique 2011 de la France, mise à jour de l'INSEE du 15 mai 2012.

Tableau 6 : CHARGES DE LA DETTE (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de charges)

2007		2008		2009		2010		2011	
z. € (17)	3,0	z. € (17)	3,0	z. € (17)	2,9	z. € (17)	2,8	z. € (17)	3,1
UE (27)	2,7	UE (27)	2,8	UE (27)	2,6	UE (27)	2,7	UE (27)	2,9
Estonie	0,2	Estonie	0,2	Estonie	0,2	Estonie	0,1	Estonie	0,1
Luxembourg	0,2	Luxembourg	0,3	Luxembourg	0,4	Luxembourg	0,4	Luxembourg	0,5
Irlande	1,0	Slovénie	1,1	Finlande	1,1	Finlande	1,1	Finlande	1,1
Slovénie	1,3	Slovaquie	1,2	Slovénie	1,4	Slovaquie	1,3	Slovaquie	1,6
Slovaquie	1,4	Irlande	1,4	Slovaquie	1,4	Slovénie	1,6	Slovénie	2,0
Finlande	1,5	Finlande	1,4	Espagne	1,8	Espagne	1,9	Pays-Bas	2,0
Espagne	1,6	Espagne	1,6	Irlande	2,0	Pays-Bas	2,0	Espagne	2,4
Pays-Bas	2,2	Pays-Bas	2,2	Pays-Bas	2,2	Chypre	2,3	Chypre	2,5
France	2,7	Autriche	2,6	France	2,4	France	2,4	France	2,6
Autriche	2,7	Allemagne	2,8	Chypre	2,6	Allemagne	2,5	Autriche	2,6
Allemagne	2,8	Chypre	2,8	Allemagne	2,7	Autriche	2,7	Allemagne	2,7
Portugal	2,9	France	2,9	Autriche	2,8	Portugal	2,9	Malte	3,1
Chypre	3,0	Portugal	3,0	Portugal	2,8	Malte	3,0	Belgique	3,3
Malte	3,3	Malte	3,2	Malte	3,2	Irlande	3,1	Irlande	3,4
Belgique	3,9	Belgique	3,8	Belgique	3,6	Belgique	3,4	Portugal	3,9
Grèce	4,5	Grèce	5,0	Italie	4,7	Italie	4,6	Italie	4,9
Italie	5,0	Italie	5,2	Grèce	5,2	Grèce	5,7	Grèce	6,9
<i>Danemark</i>	1,6	<i>Danemark</i>	1,4	<i>Danemark</i>	1,8	<i>Danemark</i>	1,7	<i>Danemark</i>	1,8
<i>Suède</i>	1,7	<i>Suède</i>	1,7	<i>Suède</i>	1,0	<i>Suède</i>	0,8	<i>Suède</i>	1,0
<i>Roy. Uni</i>	2,2	<i>Roy. Uni</i>	2,3	<i>Roy. Uni</i>	2,0	<i>Roy. Uni</i>	2,9	<i>Roy. Uni</i>	3,2
<i>Pologne</i>	2,3	<i>Pologne</i>	2,2	<i>Pologne</i>	2,6	<i>Pologne</i>	2,7	<i>Pologne</i>	2,7
<i>Lettonie</i>	0,4	<i>Lettonie</i>	0,6	<i>Bulgarie</i>	0,8	<i>Bulgarie</i>	0,6	<i>Bulgarie</i>	0,6
<i>Hongrie</i>	4,2	<i>Hongrie</i>	4,2	<i>Hongrie</i>	4,7	<i>Hongrie</i>	4,1	<i>Hongrie</i>	4,1

Source : Prévisions de printemps de la Commission.

Tableau 7 : Emprunts d'Etat à 10 ans : rendements moyens observés au sein de la zone euro

	Rendements moyens annuels				Rendements moyens mensuels de l'année 2011											
	2008	2009	2010	2011	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
France	4,23	3,64	3,11	3,30	3,43	3,60	3,60	3,68	3,46	3,36	3,38	2,97	2,64	2,99	3,41	3,14
Allemagne	4,00	3,27	2,78	2,65	3,05	3,23	3,25	3,35	3,11	2,97	2,78	2,25	1,87	2,04	1,95	1,99
Italie	4,65	4,30	4,05	5,35	4,74	4,75	4,81	4,75	4,70	4,82	5,49	5,28	5,54	5,78	6,80	6,66
Espagne	4,38	4,02	4,28	5,44	5,40	5,32	5,29	5,36	5,32	5,49	5,85	5,27	5,22	5,28	6,13	5,41
Pays-Bas	4,25	3,71	3,01	2,98	3,23	3,41	3,52	3,62	3,38	3,27	3,16	2,65	2,32	2,45	2,44	2,36
Belgique	4,42	3,90	3,46	4,24	4,16	4,23	4,22	4,28	4,20	4,13	4,25	4,11	3,89	4,23	4,84	4,34
Autriche	4,33	3,94	3,21	3,32	3,54	3,67	3,68	3,76	3,52	3,43	3,35	2,85	2,65	2,94	3,37	3,07
Finlande	4,24	3,73	3,00	3,01	3,25	3,43	3,45	3,60	3,41	3,28	3,16	2,67	2,36	2,51	2,56	2,50
Irlande	4,50	5,14	5,76	9,94	8,86	9,09	9,69	9,84	10,62	11,38	12,50	9,61	8,52	7,77		
Portugal	4,51	4,20	5,30	10,17	6,91	7,32	7,63	9,05	9,48	10,68	11,90	10,76	11,25	11,75	11,91	13,22
Grèce	4,80	5,16	9,14	18,69	11,71	11,49	12,49	13,98	15,93	16,69	16,37	16,21	22,11	23,79	28,48	34,33

Source : moyennes calculées à partir des rendements journaliers publiés par l'agence Bloomberg

Tableau 8 : Dynamiques d'endettement : comparaison des données budgétaires à l'œuvre à la fin de 2011 (en points de PIB ou %)

Etats membres (* = zone €)	Dette publique		Excédent ou déficit public	Solde primaire (A) déficit	Charges d'intérêts (B) en hausse	Rapport (en %) de l'excédent primaire aux charges d'intérêts (ou obligations de refinancement) (A) / (B) (1)	Solde structurel (Commission) Déficit
	en baisse	en hausse					
z. € (17)		88,0	-4,1	-1,1	3,1	obligation de refinancement	-3,4
UE (27)		83,0	-4,5	-1,5	2,9	obligation de refinancement	-3,8
Grèce*		165,3	-9,1	-2,2	6,9	obligation de refinancement	-5,7
Italie*		120,1	-3,9	1,0	4,9	20,4	-3,6
Irlande*		108,2	-13,1	-9,7	3,4	obligation de refinancement	-8,4
Portugal*		107,8	-4,2	-0,4	3,9	obligation de refinancement	-6,2
Belgique*		98,0	-3,7	-0,4	3,3	obligation de refinancement	-3,4
France*		86,0	-5,2	-2,6	2,6	obligation de refinancement	-4,1
Royaume Uni		85,7	-8,3	-5,1	3,2	obligation de refinancement	-6,9
Allemagne*	81,2		-1,0	1,6	2,7	59,3	-0,8
Hongrie		80,6	4,3	8,3	4,1	202,4	-4,3
Autriche*	72,2		-2,6	0,0	2,6	0,0	-2,4
Malte*		72,0	-2,7	0,4	3,1	12,9	-3,3
Chypre*		71,6	-6,3	-3,8	2,5	obligation de refinancement	-5,5
Espagne*		68,5	-8,5	-6,1	2,4	obligation de refinancement	-7,3
Pays-Bas*		65,2	-4,7	-2,6	2,0	obligation de refinancement	-3,5
Pologne		56,3	-5,1	-2,4	2,7	obligation de refinancement	-5,0
Finlande*		48,6	-0,5	0,6	1,1	54,5	0,6
Slovénie		47,6	-6,4	-4,5	2,0	obligation de refinancement	-3,9
Danemark		46,5	-1,8	-0,1	1,8	obligation de refinancement	0,2
Slovaquie*		43,3	-4,8	-3,2	1,6	obligation de refinancement	-5,1

Tableau 8 (suite)

Etats membres (*zone €)	Dette publique en baisse en hausse	Excédent ou déficit public déficit	Solde primaire (A) déficit	Charges d'intérêts (B) en hausse	Rapport (en %) de l'excédent primaire aux charges d'intérêts (ou obligations de refinancement) (A) / (B) (1)	Solde structurel (Commission) Déficit
Lettonie	42,6	-3,5	-2,0	1,8	obligation de refinancement	-3,2
République tchèque	41,2	-3,1	-1,7	1,4	obligation de refinancement	-2,6
Lituanie	38,5	-5,5	-3,7	1,8	obligation de refinancement	-4,6
Suède	38,4	0,3	1,3	1,0	130,0	0,0
Roumanie	33,3	-5,2	-3,7	1,6	obligation de refinancement	-3,3
Luxembourg*	18,2	-0,6	-0,1	0,5	obligation de refinancement	0,4
Bulgarie	16,3	-2,1	-1,5	0,6	obligation de refinancement	-1,0
Estonie	6,0	1,0	1,1	0,1	1100,0	-0,2
Sources :	Commission : Prévisions de printemps 2012			Cour des comptes		Commission

(1) ce ratio n'a de sens que s'il existe un excédent primaire ; s'il n'y en a pas (déficit primaire), les intérêts sont à refinancer en totalité.

Tableau 9 : TOTAL DES DEPENSES PUBLIQUES (classement, au sein de la zone euro, par ordre décroissant du poids des dépenses publiques)

2007		2008		2009		2010		2011	
z. € (17)	46,0	z. € (17)	47,1	z. € (17)	51,2	z. € (17)	51,0	z. € (17)	49,4
UE (27)	45,6	UE (27)	47,1	UE (27)	51,1	UE (27)	50,6	UE (27)	49,1
France	52,6	France	53,3	France	56,8	Irlande	66,8	France	56,0
Autriche	48,5	Grèce	50,5	Finlande	55,9	France	56,6	Finlande	53,7
Belgique	48,2	Belgique	49,8	Grèce	53,8	Finlande	55,2	Belgique	53,2
Italie	47,7	Autriche	49,3	Belgique	53,7	Belgique	52,7	Slovénie	50,9
Finlande	47,4	Finlande	49,3	Autriche	52,9	Autriche	52,6	Autriche	50,5
Grèce	47,3	Italie	48,6	Italie	52,0	Pays-Bas	51,3	Pays-Bas	50,2
Pays-Bas	45,2	Pays-Bas	46,2	Pays-Bas	51,6	Portugal	51,2	Grèce	50,0
Portugal	44,3	Portugal	44,7	Portugal	49,7	Italie	50,6	Italie	50,0
Allemagne	43,5	Slovénie	44,2	Slovénie	49,3	Slovénie	50,3	Portugal	48,9
Malte	42,8	Malte	44,1	Irlande	48,8	Grèce	50,0	Irlande	48,8
Slovénie	42,5	Allemagne	44,0	Allemagne	48,1	Allemagne	47,9	Chypre	47,3
Chypre	41,3	Irlande	42,8	Espagne	46,3	Chypre	46,4	Allemagne	45,7
Espagne	39,2	Chypre	42,1	Chypre	46,2	Espagne	45,6	Espagne	43,6
Irlande	36,6	Espagne	41,5	Estonie	45,2	Malte	43,3	Malte	43,0
Luxembourg	36,3	Estonie	39,5	Malte	43,5	Luxembourg	42,4	Luxembourg	42,0
Estonie	34,2	Luxembourg	37,1	Luxembourg	43,0	Estonie	40,6	Estonie	38,2
Slovaquie	34,0	Slovaquie	34,9	Slovaquie	41,5	Slovaquie	40,0	Slovaquie	37,4
<i>Danemark</i>	50,8	<i>Danemark</i>	51,6	<i>Danemark</i>	57,8	<i>Danemark</i>	57,6	<i>Danemark</i>	57,8
<i>Suède</i>	50,9	<i>Suède</i>	51,7	<i>Suède</i>	54,7	<i>Suède</i>	52,2	<i>Suède</i>	51,1
<i>Roy. Uni</i>	43,8	<i>Roy. Uni</i>	47,9	<i>Roy. Uni</i>	51,6	<i>Roy. Uni</i>	50,4	<i>Roy. Uni</i>	49,1
<i>Pologne</i>	42,2	<i>Pologne</i>	43,2	<i>Pologne</i>	44,5	<i>Pologne</i>	45,4	<i>Pologne</i>	43,6
<i>Hongrie</i>	50,7	<i>Hongrie</i>	49,2	<i>Hongrie</i>	51,5	<i>Hongrie</i>	49,4	<i>Hongrie</i>	48,6
<i>Lituanie</i>	34,6	<i>Lituanie</i>	37,2	<i>Bulgarie</i>	40,7	<i>Bulgarie</i>	37,4	<i>Bulgarie</i>	35,2

Sources : Prévisions de printemps de la Commission et, pour les données 2010 et 2011 de la France, mise à jour de l'INSEE du 15 mai 2012.

Tableau 10 : TOTAL DES RECETTES PUBLIQUES (classement, au sein de la zone euro, par ordre décroissant du poids des recettes publiques)

2007		2008		2009		2010		2011	
z. € (17)	45,3	z. € (17)	45,0	z. € (17)	44,8	z. € (17)	44,7	z. € (17)	45,3
UE (27)	44,7	UE (27)	44,7	UE (27)	44,2	UE (27)	44,1	UE (27)	44,6
Finlande	52,7	Finlande	53,6	Finlande	53,4	Finlande	52,7	Finlande	53,2
France	49,9	France	49,9	France	49,2	France	49,5	France	50,8
Belgique	48,2	Belgique	48,8	Autriche	48,7	Belgique	48,9	Belgique	49,4
Autriche	47,6	Autriche	48,3	Belgique	48,1	Autriche	48,1	Autriche	47,9
Italie	46,0	Pays-Bas	46,7	Italie	46,5	Pays-Bas	46,2	Italie	46,1
Pays-Bas	45,4	Italie	45,9	Pays-Bas	46,0	Italie	46,0	Pays-Bas	45,5
Chypre	44,8	Allemagne	44,0	Allemagne	44,9	Slovénie	44,2	Allemagne	44,7
Allemagne	43,7	Chypre	43,1	Estonie	43,2	Allemagne	43,6	Portugal	44,7
Slovénie	42,4	Slovénie	42,4	Slovénie	43,2	Luxembourg	41,6	Slovénie	44,5
Portugal	41,1	Portugal	41,1	Luxembourg	42,2	Portugal	41,4	Luxembourg	41,4
Espagne	41,1	Grèce	40,7	Chypre	40,1	Chypre	41,1	Chypre	41,0
Grèce	40,8	Luxembourg	40,1	Malte	39,7	Estonie	40,9	Grèce	40,9
Malte	40,5	Malte	39,5	Portugal	39,6	Grèce	39,7	Malte	40,2
Luxembourg	39,9	Espagne	37,0	Grèce	38,2	Malte	39,5	Estonie	39,2
Irlande	36,7	Estonie	36,5	Espagne	35,1	Espagne	36,3	Irlande	35,7
Estonie	36,4	Irlande	35,5	Irlande	34,8	Irlande	35,6	Espagne	35,1
Slovaquie	32,4	Slovaquie	32,8	Slovaquie	33,5	Slovaquie	32,4	Slovaquie	32,5
<i>Danemark</i>	55,6	<i>Danemark</i>	54,8	<i>Danemark</i>	55,2	<i>Danemark</i>	55,1	<i>Danemark</i>	56,0
<i>Suède</i>	54,5	<i>Suède</i>	53,9	<i>Suède</i>	54,0	<i>Suède</i>	52,4	<i>Suède</i>	51,4
<i>Roy. Uni</i>	41,1	<i>Roy. Uni</i>	42,9	<i>Roy. Uni</i>	40,1	<i>Roy. Uni</i>	40,2	<i>Roy. Uni</i>	40,8
<i>Pologne</i>	40,3	<i>Pologne</i>	39,5	<i>Pologne</i>	37,2	<i>Pologne</i>	37,5	<i>Pologne</i>	38,5
<i>Hongrie</i>	45,6	<i>Hongrie</i>	45,5	<i>Hongrie</i>	46,9	<i>Hongrie</i>	45,2	<i>Hongrie</i>	52,9
<i>Roumanie</i>	35,3	<i>Roumanie</i>	33,6	<i>Roumanie</i>	32,1	<i>Roumanie</i>	33,4	<i>Lituanie</i>	32,0

Sources : Prévisions de printemps de la Commission et, pour les recettes publiques 2011 de la France, mise à jour de l'INSEE du 15 mai 2012.