La situation et les perspectives des finances publiques

Juin 2013

Sommaire

DÉLIBÉRÉ 11

INTRODUCTION 13

CHAPITRE I - LA SITUATION EN 2012 17

I - L'ensemble des administrations publiques 17
A - Le contexte économique 18
B - Le déficit public 18
C - Les dépenses et recettes publiques 20
D - Le solde et l'effort structurels 22
E - La dette, les intérêts et le solde primaire 24

II - Les comparaisons internationales 25
A - L'évolution des soldes 26
B - La comparaison des ratios d'endettement 30
C - Les dépenses et les recettes publiques 32

III - Les différentes catégories d'administration publique 34
A - La répartition du déficit et de la dette 35
B - L'État 36
C - Les administrations locales 38
D - Les administrations sociales 42

CHAPITRE II - LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES EN 2013 51

I - Un risque significatif sur les recettes publiques 52
A - Les prévisions macroéconomiques 53
B - Les recettes de l'État 54
C - Les prélèvements sociaux 59
D - Les recettes des administrations locales 61
E - L'ensemble des prélèvements obligatoires 63

II - Des objectifs de dépenses susceptibles d'être respectés 64
A - Les dépenses de l'État 64
B - Les autres dépenses publiques 81
C - Les dépenses publiques totales 88

III - Des déficits qui risquent d'être plus élevés que prévu 90
A - L'État 90
B - Les administrations de sécurité sociale 91
C - Les administrations publiques locales..... 95
D - Le déficit public et le déficit structurel 95

CHAPITRE III - LES PERSPECTIVES POUR 2014 A 2017..... 99

I - La programmation des finances publiques : une trajectoire à clarifier100
A - La loi de programmation..... 100
B - L'articulation entre la loi de programmation et le programme de stabilité..... 104
C - L'articulation entre le programme de stabilité et les recommandations de l'Union européenne 107

II - Un important effort structurel à réaliser en 2014 et 2015 113
A - La répartition de l'effort structurel entre recettes et dépenses..... 113
B - Les prélèvements obligatoires 116
C - Les dépenses publiques 119

III - Les programmes de consolidation budgétaire des autres pays européens 123
A - Les perspectives d'ensemble 123
B - La situation et les perspectives de quelques pays 124

CHAPITRE IV - LES PERSPECTIVES A LONG TERME DES RÉGIMES SOCIAUX 137

I - Les perspectives de soldes du régime général à l'horizon 2030..... 139
A - L'impact des nouvelles hypothèses économiques associées au programme de stabilité 2013-2017..... 139
B - Les perspectives des différentes branches 141

II - Les conséquences sur l'évolution de la dette du régime général..... 143
A - Une accumulation de déficits non soutenable en l'absence de mesures d'équilibrage. 143
B - L'ampleur de l'effort d'équilibrage nécessaire à une trajectoire de réduction de la dette..... 145
C - Synthèse sur les perspectives du régime général 147

III - La situation financière du système de retraite à l'horizon 2030 148
A - La sensibilité du solde global du système de retraite aux hypothèses économiques de long terme 148
B - Les projections de solde des principaux régimes de retraite de salariés 150
C - Synthèse sur les perspectives des régimes de retraite 156

CHAPITRE V - LES PISTES D'ÉCONOMIES.....159

I - Des mesures transversales de freinage de la dépense à court terme. 161
A - Le freinage de la masse salariale 162
B - Des mesures générales portant sur le rythme d'évolution des dépenses de protection sociale..... 164

II - Les mesures structurelles dans le périmètre de l'État..... 167
A - Assurer une maîtrise durable de la masse salariale de l'État 168
B - Les dépenses d'intervention, un gisement d'économie encore peu exploité..... 176
C - Améliorer l'efficience de gestion de l'État et de ses opérateurs 182
D - Simplifier l'organisation des services déconcentrés en France et à l'étranger..... 188
E - De faibles marges sur les dépenses d'investissement 191
F - Poursuivre la décrue des dépenses fiscales 194

III - Les mesures structurelles dans le périmètre des organismes de protection sociale..... 196
A - Réexaminer le bien-fondé de certains dispositifs..... 196
B - Réduire les niches sociales..... 200
C - Réduire les dépenses de gestion des caisses des régimes de sécurité sociale..... 202
D - Maîtriser les dépenses d'assurance-chômage..... 203

IV - Les mesures structurelles dans le périmètre des administrations locales 203
A - La progression des dépenses locales 206
B - Les leviers de régulation à la disposition de l'État 208
C - Les marges d'économies de la responsabilité des collectivités territoriales 214

CONCLUSION GÉNÉRALE.....221

ANNEXES.....227

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉDU BUDGET.....249

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 la gestion budgétaire de l'État (article 58-4° de la LOLF) ;

- la certification des comptes de l'État, 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.

*

Le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, comme ses autres rapports sur les finances publiques et l'acte de certification des comptes de l'État, est accessible en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Il est diffusé par ***La documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le présent rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques.*

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable à l'administration concernée 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. Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet, Mme Ratte, présidents de chambre, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Descheemaeker, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Devaux, Duret, Ganser, Thérond, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Pannier, Paul, Lebuy, Mme Pappalardo, MM. Brun-Buisson, Cazala, Lafaure, Frangialli, Andréani, Mmes Morell, Fradin, MM. Gautier (Louis), Braunstein, Mme Dayries, M. Phéline, Mme Ulmann, MM. Barbé, Gautier (Jean), Vermeulen, Tournier, Bonin, Vachia, Vivet, Diricq, Sabbe, Petel, Maistre, Martin, Ténier, Lair, Hayez, Mmes Trupin, Froment-Védrine, MM. Frentz, Ravier, Selles, de Gaulle, Guibert, Mme Saliou (Monique), MM. Piolé, Uguen, Prat, Salsmann, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Zérah, Baccou, Vialla, Ory-Lavollée, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Antoine, Mousson, Guéroult, Mmes Malgorn, Bouygard, MM. Feller, Chouvet, Viola, Clément, Boudy, Le Mer, Migus, Laboureix, Mme Esparre, MM. Monteils, Geoffroy, Glimet, Lambert, de Nicolay, Mme Latare, M. Jamet, Mme Fontaine, MM. Colcombet, Ecalle, Mme Périn, MM. Ortiz, Cotis, Mmes Dujols, Bouzanne des Mazery, conseillers maîtres, MM. Schott, Cazenave, Klinger, Gros, Carpentier, Marland, Schmitt, Sarrazin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Briet, président de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;

- en son rapport, M. Bertrand, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de MM. Boudy et Ecalle, conseillers maîtres, rapporteurs devant la formation interchambres chargée de le préparer ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, procureur général, accompagné de M. Lefort, avocat général.

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

Fait à la Cour, le 24 juin 2013.

***

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation interchambres présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de MM. Rémond, Monier, Thérond, Cazala (à compter du 22 janvier 2013), Gautier (à compter du 30 avril 2013), Barbé, Charpy (jusqu'au 12 avril 2013), Mme Trupin, M. Bourlanges (jusqu'au 1er mars 2013), Mmes Bouygard et Vergnet, MM. Viola et Lambert, conseillers maîtres. MM. Feller (jusqu'au 31 décembre 2012), puis Lefort (à compter du 1er janvier 2013), avocats généraux, représentaient le procureur général.

Les rapporteurs de synthèse étaient MM. Ecalle et Boudy, conseillers maîtres, avec le concours, en tant que rapporteurs, de MM. Thérond, Vachia et Feller, conseillers maîtres, Mme Soussia et MM. Colin de Verdière, Lion, Richard et Helwaser, conseillers référendaires, M. Gatineau, auditeur, MM. Malcor et Pelé, rapporteurs extérieurs.

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

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 11 juin 2013, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet et Mme Ratte, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Le présent *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* est établi, comme chaque année, en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Déposé conjointement au rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques, il est destiné à nourrir le débat que le Parlement va tenir prochainement sur les orientations des finances publiques (article 48 de la LOLF). Il s'inscrit désormais aussi dans le nouveau cadre fixé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui a précisé l'objet et la portée des lois de programmation des finances publiques (la loi de programmation du 31 décembre 2012 couvre les années 2012 à 2017). La loi organique a aussi créé un Haut Conseil des finances publiques, dont les premiers avis ont porté sur les prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité et sur le solde structurel de 2012.

Ce rapport de la Cour se différencie des quatre autres qu'elle présente chaque année en application des lois organiques sur les lois de finances (LOLF) et de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) à la fois par la période et par le champ couverts, l'un et l'autre beaucoup plus vastes :

- il traite de la situation des finances publiques à fin 2012 - comme les trois rapports publiés en mai et juin 2013 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État et sur les certifications respectives des comptes de l'État et des comptes du régime général de la sécurité sociale - mais aussi de leurs perspectives pour les années 2013 et suivantes ;
- il englobe l'ensemble des administrations publiques, y compris les organismes de protection sociale autres que la sécurité sociale, à la différence du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) qui sera présenté en septembre 2013, mais aussi le secteur public local ;
- étant précisé que, pour la première fois en 2013, d'une part, les finances publiques locales feront l'objet d'un rapport spécifique de la Cour, à son initiative, sous la forme d'un rapport public thématique à paraître en octobre, préparé conjointement par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes, et, d'autre part, en application des dispositions de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, sera publié, également à

l'automne 2013, l'avis de la Cour sur la qualité des comptes des administrations publiques soumises par la loi à l'obligation de faire certifier leurs comptes.

La publication du *rapport 2013 sur la situation et les perspectives des finances publiques* présente la particularité de se situer après la transmission par la France à la Commission européenne, le 30 avril dernier, d'un programme de stabilité qui retient des hypothèses économiques et une trajectoire de finances publiques différentes de celles de la loi de programmation du 31 décembre 2012, et après les propositions de recommandations sur les finances publiques de la France formulées par la Commission européenne le 29 mai. Il intervient avant les recommandations qui seront finalement adoptées par le Conseil de l'Union européenne début juillet.

Le premier chapitre est consacré à la situation des finances publiques en 2012. La Cour y examine les évolutions des dépenses, des recettes, du déficit et de la dette des administrations publiques. Elle montre aussi comment la France se situe par rapport aux autres pays européens. Enfin, elle présente plus précisément les comptes de l'État, des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales.

Le deuxième chapitre porte sur l'exercice 2013. La Cour a examiné, au vu des informations disponibles avant le 24 juin, les risques entourant la réalisation des objectifs et prévisions de la loi de finances initiale, pour ce qui concerne l'État, de la loi de financement de la sécurité sociale, pour ce qui concerne celle-ci, et du programme de stabilité, pour l'ensemble des administrations publiques.

Pour analyser la situation des finances publiques en cours d'année, la Cour avait obtenu, l'an dernier, les prévisions internes de la direction générale du Trésor relatives au compte des administrations publiques, celles de la direction du budget sur l'exécution du budget de l'État ainsi que les informations connues des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels. Ces informations ne lui ont pas été communiquées cette année. Or l'appréciation des risques pesant sur l'exécution de l'année en cours est un élément indispensable à la réflexion et au débat du Parlement sur les orientations en matière de finances publiques.

Le troisième chapitre porte sur les perspectives pour 2014 à 2017, dernière année de la loi de programmation des finances publiques. Après avoir examiné l'articulation de celle-ci et du programme de stabilité, la Cour analyse l'effort structurel, en recettes et en dépenses, à réaliser pour ramener, avec une marge de sécurité suffisante, le déficit public effectif au-dessous de 3,0 % du PIB en 2015, comme le recommande la

Commission européenne. Elle présente aussi les programmes de consolidation budgétaire de quelques pays européens.

Les conditions d'équilibre des régimes de sécurité sociale devant s'apprécier sur le long terme, elle a souhaité, cette année, exposer les perspectives financières du régime général de sécurité sociale ainsi que de l'ensemble des régimes de retraite à l'horizon de 2030 dans un quatrième chapitre, en retenant des scénarios économiques actualisés sur la base des prévisions du programme de stabilité pour les années 2013 à 2017

Dans le cinquième chapitre, la Cour présente cette année, de façon plus précise et plus complète que les années précédentes, les pistes d'économie qui résultent de ses travaux récents sur l'efficience des politiques publiques. Elles comprennent, d'une part, des mesures horizontales, touchant l'ensemble des administrations publiques, à effet immédiat et, d'autre part, des mesures spécifiques à chacune des catégories d'administrations publiques et plus structurelles. Elles constituent un éventail non exhaustif de mesures possibles d'économie visant à éclairer les choix qui relèvent de la responsabilité du Gouvernement et du Parlement.

Ce rapport s'appuie sur les informations disponibles avant sa date d'adoption par la Cour, le 24 juin 2013.

Chapitre I

La situation en 2012

Malgré un important effort pour le réduire, le déficit public a seulement diminué de 0,5 point en 2012 pour s'établir à 4,8 % du PIB. En effet, la croissance de l'activité économique a été nulle en volume et la composante conjoncturelle du déficit s'est accrue. Il est ainsi resté à un niveau trop élevé pour que la dette publique puisse être stabilisée et elle a dépassé 90 % du PIB.

La situation des administrations publiques en 2012 est d'abord analysée en examinant globalement leurs recettes et dépenses ainsi que les composantes conjoncturelles et structurelles du déficit public. La France est ensuite comparée aux autres pays européens. Enfin, les résultats de chacun des sous-secteurs des administrations publiques (APU) sont précisés.

I - L'ensemble des administrations publiques

Tableau n° 1 : le déficit et l'endettement publics

	2008	2009	2010	2011	2012
Déficit public (Md€)	- 64	- 142	- 137	- 105	- 98
Déficit public (% du PIB)	- 3,3	- 7,5	- 7,1	- 5,3	- 4,8
Dette publique (Md€)	1 319	1 493	1 595	1 717	1 834
Dette publique (% du PIB)	68,2	79,2	82,4	85,8	90,2
Pour mémoire : croissance du PIB (volume)	- 0,1	- 3,1	1,7	2,0	0

Source : INSEE ; le PIB est estimé à 2032 Md€ en 2012, après 2001 Md€ en 2011

A - Le contexte économique

Dans un environnement international peu porteur, marqué par une forte récession dans plusieurs pays de la zone Euro, la croissance a ralenti en France à partir du printemps 2011 et a été nulle en moyenne en 2012. L'emploi a diminué et le chômage a augmenté.

Les échanges extérieurs ont un peu contribué à soutenir la croissance et le déficit commercial s'est légèrement réduit (de - 74 Md€ en 2011 à - 67 Md€ en 2012), tout en restant à un niveau très élevé. Le déficit des transactions courantes s'est en revanche accru, de 39 Md€ en 2011 à 47 Md€ en 2012[1].

La demande intérieure a été particulièrement faible avec une baisse en volume de 0,4 % pour la dépense de consommation des ménages et de 1,2 % pour l'investissement total (privé et public).

Malgré un net ralentissement de l'inflation sous-jacente[2], les prix à la consommation ont augmenté de 1,9 % en moyenne annuelle (hors tabac) et le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages a diminué de 0,9 %, ce qui constitue son premier recul depuis 1984.

L'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières a diminué et leur taux de marge en 2012 (28,4 %) est à son plus bas niveau depuis 1985.

B - Le déficit public

1 - Un déficit plus élevé que prévu

Le Gouvernement avait retenu un objectif de déficit pour 2012 de 4,5 % du PIB qui lui paraissait, au début de 2013, avoir été atteint. Dans son rapport public annuel, arrêté le 29 janvier 2013, la Cour avait toutefois noté qu'un déficit plus important n'était pas à exclure. Les comptes publiés par l'INSEE fin mars 2013 montrent que le déficit de 2012 (4,8 % du PIB) est supérieur d'environ 6 Md€ aux prévisions associées aux lois de finances initiales pour 2013 et de programmation des finances publiques pour 2012-2017 adoptées en décembre dernier.

Les résultats de 2012 illustrent à nouveau le fait qu'une incertitude non négligeable existe encore en janvier sur le niveau de déficit public de l'année précédente.

[1] Du fait des transferts de revenus.
[2] C'est-à-dire corrigée de ses composantes les plus volatiles (énergie, etc.).

Les comptes des administrations publiques locales ne sont collectés et agrégés que fin février et dépendent beaucoup des investissements réalisés au dernier trimestre. Ils expliquent une hausse de 1,0 Md€ du déficit de 2012 par rapport aux prévisions de décembre.

Les comptes de certaines administrations de sécurité sociale ne sont connus qu'en mars, parfois encore partiellement, et contribuent pour 2,7 Md€ à cette augmentation, dont la moitié résulte de l'effet en base d'une révision des recettes et dépenses de 2011[3].

Enfin, le besoin de financement de l'État est supérieur de 4,0 Md€ à la prévision du Gouvernement, ce qui est partiellement compensé par un résultat des organismes divers d'administration centrale meilleur que prévu. Cet écart par rapport à la prévision tient, pour partie, aux deux causes suivantes : le versement de 2,6 Md€ à Dexia intervenu en décembre et son classement en subvention par l'INSEE à la suite d'une décision d'Eurostat qui a été prise en mars ; le versement de 0,6 Md€ à l'Union européenne en janvier 2013 au titre du dernier budget rectificatif de 2012 qui a été rattaché à l'exercice 2012 en comptabilité nationale.

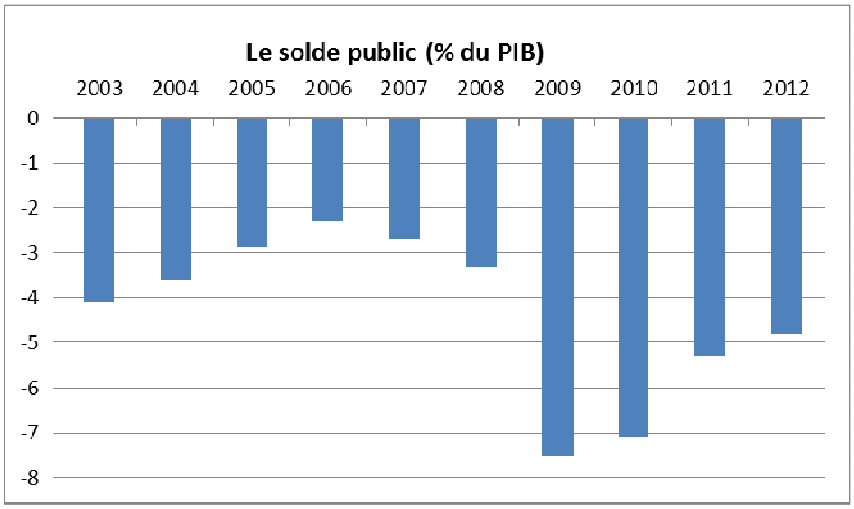
2 - Un déficit qui reste proche de 100 Md€

Après avoir atteint des niveaux particulièrement élevés en 2009 (7,5 % du PIB) et 2010 (7,1 %), le déficit public a été réduit de 1,8 point de PIB en 2011. Toutefois, comme l'avait noté la Cour dans son rapport de juillet 2012 sur les finances publiques, cette réduction tenait pour presque la moitié à la non reconduction en 2011 de mesures temporaires et exceptionnelles qui avaient fortement aggravé le déficit en 2010, notamment le plan de relance de l'économie et les dispositions transitoires de la réforme de la taxe professionnelle.

En 2012, l'effort structurel de réduction du déficit ayant été en partie compensé par l'impact défavorable de la conjoncture économique (cf. plus loin), le solde public s'est amélioré de seulement 0,5 point de PIB. Il est ainsi resté proche de 100 Md€ (98,2 Md€ exactement), ce qui représente 8,5 % des dépenses des administrations publiques. C'est donc l'équivalent d'un mois de dépenses qui a été financé par l'emprunt.

[3] Cet effet en base explique aussi, avec une révision de moindre importance des comptes des administrations locales, que le déficit public de 2011 a été relevé par l'INSEE de 5,2 à 5,3 % du PIB.

Graphique n° 1



Source : INSEE

C - Les dépenses et recettes publiques

Les dépenses publiques, rapportées au PIB, sont passées de 55,9 % en 2011 à 56,6 % en 2012, soit un niveau proche du maximum atteint en 2009 (56,8 %). Les recettes publiques, rapportées au PIB, ont augmenté de 1,1 point et le taux des prélèvements obligatoires, qui en constituent l'essentiel, a atteint 45,0 % du PIB et dépassé son niveau le plus élevé, atteint en 1999 (44,9 % du PIB).

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

	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses publiques	53,3	56,8	56,6	55,9	56,6
Recettes publiques	49,9	49,2	49,5	50,6	51,8
Prélèvements obligatoires	43,2	42,1	42,5	43,7	45,0

Source : INSEE

1 - Une progression des dépenses plus forte que prévu

En 2012, comme en 2009, la hausse du rapport entre les dépenses publiques et le PIB résulte pour beaucoup de l'évolution très médiocre de

son dénominateur (le PIB en valeur). Celui-ci avait diminué en 2009 ; son augmentation est limitée à 1,5 %[4] en 2012.

Les dépenses ont augmenté de 2,9 % en valeur et, les prix à la consommation hors tabac ayant crû de 1,9 %, leur progression s'est établie à 1,0 % en volume[5]. Corrigée de l'impact des éléments exceptionnels[6], leur croissance en volume est de 0,9 %, ce qui est inférieur à la moyenne des années 2008 - 2011 (1,4 %) et supérieur au résultat obtenu en 2011 (0,5 %).

Si la croissance des dépenses publiques est inférieure à sa tendance des dernières années, elle reste supérieure à l'objectif de la loi de programmation des finances publiques de décembre 2012 qui tablait sur une progression de seulement 0,4 % en volume (sans correction de l'effet des éléments exceptionnels).

Cet écart de 0,6 point entre la croissance prévue (0,4 %) et la croissance constatée (1,0 %) des dépenses s'explique pour un peu moins de 0,3 point par les versements à Dexia et à l'Union européenne, pour 0,15 point par les dépenses des administrations locales (croissance de 1,2 % en volume constatée contre 0,4 % en prévision) et pour 0,2 point par les dépenses des administrations sociales (croissance constatée de 1,3 % contre 0,8 % en prévision).

Les normes de dépenses (« zéro valeur » et « zéro volume » pour l'État ; objectif national des dépenses d'assurance maladie pour la sécurité sociale) ont été respectées. Cependant, comme la Cour l'a noté dans son rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques, leur champ est trop étroit et les outils de pilotage des autres dépenses sont insuffisants.

2 - Une forte hausse du taux des prélèvements obligatoires

Le taux des prélèvements obligatoires a augmenté de 1,3 point de PIB en 2012.

---

[4] Soit 0 % pour la croissance du PIB en volume et 1,5 % pour la croissance du prix du PIB, qui diffère de celle du prix de la consommation des ménages.

[5] La croissance des dépenses publiques en volume est calculée, comme le fait le ministère des finances, en utilisant l'indice des prix à la consommation hors tabac pour corriger leur évolution en valeur. Si l'indice du prix du PIB, qui a augmenté de 1,5 %, était retenu, la croissance des dépenses en volume serait de 1,4 %.

[6] Cessions de licences téléphoniques 4G, qui viennent en diminution des dépenses publiques en comptabilité nationale, en 2011 et 2012 ; versement à Dexia en 2012 ; plan de relance, notamment, en 2009 et 2010 (et le contrecoup de ce plan en 2011).

L'incidence sur 2012 des mesures nouvelles inscrites dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011 et 2012 était estimée à 1,0 point de PIB lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2013 en septembre 2012 (soit 20 Md€, dont 13 Md€ pour l'État, 7 Md€ pour les administrations sociales et 1 Md€ pour les administrations locales).

Celle relative aux recettes fiscales nettes de l'État a été révisée à la hausse de 2 Md€ en exécution, notamment en raison de l'absence de paiement en 2012 au titre des contentieux fiscaux communautaires[7] alors que 1,7 Md€ avait été prévu[8].

Le rendement total des mesures nouvelles est donc désormais estimé à 22 Md€. La croissance des prélèvements obligatoires à législation constante, telle qu'on peut l'estimer a posteriori, s'est établie à 1,8 %, soit un peu plus que celle du PIB en valeur (1,5 %).

Alors que la croissance des recettes fiscales nettes de l'État a été quasiment nulle, celle des prélèvements sociaux et des impôts locaux a été nettement supérieure à la progression du PIB en valeur, en raison notamment d'une progression relativement soutenue de la masse salariale privée (2,2 %), pour les premiers, et des recouvrements d'impôts fonciers et de cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises, pour les seconds. Ces évolutions sont précisées plus loin.

D - Le solde et l'effort structurels

1 - Le solde structurel

Selon le Gouvernement (article liminaire du projet de loi de règlement pour 2012), le déficit structurel de 2012, à 3,9 % du PIB, est inférieur de 1,2 point à celui de 2011, mais il est supérieur de 0,3 point à celui qui était prévu dans la loi de programmation de décembre 2012.

Dans son avis du 23 mai 2013, le Haut Conseil des finances publiques précise les causes de cet écart par rapport à la loi de programmation et considère qu'il n'est pas « important » au sens de la loi organique. Il observe aussi que la cession des licences 4G ne figure pas dans la liste des mesures ponctuelles et temporaires retenue par le

[7] Cf. Cour des comptes, *Rapport public sur Les résultats et la gestion budgétaire de l'État*. La Documentation française, 2012. Disponible sur www.ccomptes.fr

[8] Ces contentieux sont considérés comme des « mesures nouvelles d'origine judiciaire ». Ils sont présentés dans le rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Gouvernement et qu'elle devrait y figurer. Le déficit structurel de 2012 est alors égal à 4,0 % du PIB, en baisse de 1,1 point par rapport à 2011.

Le tableau suivant donne la décomposition du déficit public de 2011, telle qu'elle est estimée par le Gouvernement, et celle de 2012, après prise en compte de cette correction.

Tableau n° 3 : la décomposition du déficit public (% du PIB)

	2011	**2012**
Solde public	**- 5,3**	**- 4,8**
Composante conjoncturelle	- 0,3	- 0,8
Mesures ponctuelles et temporaires	+ 0,1	0
Composante structurelle	- 5,1	- 4,0

Source : projet de loi de règlement et avis du Haut Conseil des finances publiques

2 - L'effort structurel

L'effort structurel réalisé en 2012, hors mesures ponctuelles et temporaires (Dexia et licences 4G), a représenté 1,1 point de PIB, après 0,8 point en 2011 (hors contrecoup du plan de relance). Sa composante relative aux dépenses a été nulle[9], leur croissance en volume ayant été quasiment égale à la croissance potentielle, telle qu'estimée par le Gouvernement, et l'effort résulte entièrement des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires (1,1 point de PIB).

L'effort structurel réalisé sur les dépenses est positif lorsqu'il permet de réduire à moyen terme le ratio dépenses/PIB. Il faut donc que la progression des dépenses soit inférieure à la croissance potentielle du PIB, ce qui est plus difficile lorsque cette croissance potentielle est elle-même ralentie comme en 2012.

[9] Pour estimer la contribution des dépenses à l'effort structurel, leur croissance en valeur (2,9 %) est corrigée en utilisant l'indice du prix du PIB, qui a augmenté de 1,5 %, pour obtenir leur croissance en volume. Celle-ci (1,4 % et 1,3 % hors mesures ponctuelles et temporaires) a été égale à la croissance potentielle (1,3 % selon le Gouvernement), ce qui se traduit par un effort nul en dépenses.

E - La dette, les intérêts et le solde primaire

1 - Une dette qui continue à augmenter

Avec une croissance du PIB de 1,5 % en valeur, il aurait fallu que le déficit public n'excède pas 1,3 % du PIB pour que la dette se stabilise, en pourcentage du PIB, à son niveau de fin 2011[10]. La dette publique a donc poursuivi sa progression pour atteindre 90,2 % du PIB (soit 1 834 Md€) fin 2012, après 85,8 % du PIB fin 2011.

Cette dette de 1 834 Md€ à fin 2012 représentait 65 500 € par ménage ou 71 000 € par personne ayant un emploi.

Son augmentation de fin 2011 à fin 2012 (117 Md€) est supérieure au déficit public (98 Md€). En effet, une partie de l'augmentation de la dette a financé l'attribution de prêts aux États en difficulté de la zone euro par l'intermédiaire du Fonds européen de stabilité financière (27 Md€)[11] ainsi qu'une dotation au capital du mécanisme européen de stabilité (6,5 Md€)[12]. En sens inverse, les administrations publiques ont réduit leur trésorerie (surtout les administrations sociales, alors que les collectivités locales l'ont accrue) et leurs titres de créance.

L'INSEE estime une dette publique nette en déduisant de la dette brute les actifs liquides, les crédits et les titres de créance négociables des administrations publiques. De fin 2007 à fin 2012, la dette brute a augmenté de 26,0 points de PIB et la dette nette de 22,8 points. La différence tient essentiellement aux interventions en faveur des États en difficulté de la zone euro (encours de 2,4 points de PIB fin 2012) qui ont accru la dette brute sans accroître la dette nette.

[10] Pour stabiliser la dette en pourcentage du PIB, le déficit doit être égal au produit de la dette par le taux de croissance du PIB en valeur. Cette formule ne s'applique toutefois que si les cessions d'actifs financiers sont négligeables (la dette publique étant brute, elle peut être diminuée en cédant des actifs).

[11] En comptabilité nationale, le fonds européen de stabilité financière (FESF) est « transparent » : ses prêts et ses emprunts sont affectés au bilan des États membres au prorata des garanties qu'ils lui apportent (22 % pour la France).

[12] En comptabilité nationale, les prêts et dotations en capital sont des opérations financières sans effet sur le déficit public, mais ils contribuent à augmenter la dette.

Les dettes garanties

Les dettes garanties par l'État (hors FESF dont les emprunts sont inclus dans la dette publique en comptabilité nationale) s'élevaient à 105 Md€ au 31 décembre 2012, contre 117 Md€ fin 2011. Leur évolution d'une année à l'autre résulte notamment d'une augmentation des dettes garanties de Dexia et de l'Unédic, d'une part, et d'une diminution de celles de la société de financement de l'économie française, d'autre part.

2 - Une charge d'intérêt quasiment stable

La charge d'intérêt s'est élevée à 52,2 Md€, soit plus de la moitié (53 %) du déficit public. Elle a baissé de 0,8 % par rapport à 2011 malgré une augmentation de 7,6 % de l'encours de la dette de fin 2010 à fin 2011. Celle-ci a en effet été compensée par une baisse du taux moyen apparent de la dette[13] qui est passé de 3,3 % en 2011 à 3,0 % en 2012.

Les taux des nouveaux emprunts ont baissé en 2012 dans une proportion plus forte (de 0,81 % en 2011 à 0,08 % en 2012 en moyenne annuelle pour les bons du Trésor ; de 2,80 % à 1,86 % pour les OAT), mais les charges d'intérêt résultent pour une part bien plus importante des taux des emprunts réalisés au cours des années antérieures.

3 - Un solde primaire encore déficitaire

Le déficit public primaire, c'est-à-dire hors charges d'intérêts, est passé de 2,7 % du PIB en 2011 à 2,3 % du PIB en 2012. La totalité des charges d'intérêt et une partie des autres dépenses doivent encore être financées par l'emprunt.

II - Les comparaisons internationales

La croissance s'est ralentie, en 2012, dans presque tous les États de l'Union européenne et, en moyenne, l'année s'est soldée par un recul du PIB aussi bien dans la zone euro (- 0,6 %) que dans l'Union européenne à 27 (- 0,3 %). Si, dans l'ensemble de l'Union, le PIB a augmenté dans quatorze États, sa croissance a été de l'ordre de 2 % ou plus dans seulement cinq d'entre eux[14], et comprise entre 0,2 et 0,9 % dans les neuf

[13] Charge d'intérêts de l'année N rapportée à l'encours de la dette à la fin de N -1.
[14] Les trois États baltes, la Slovaquie et la Pologne.

autres (dont le Royaume Uni, l'Allemagne et la Suède). Treize autres États ont connu, pour leur part, une stagnation ou une baisse du PIB[15].

La croissance en France, bien que nulle, a été un peu plus favorable à la réduction du déficit public que dans l'ensemble de la zone euro et de l'Union européenne.

A - L'évolution des soldes

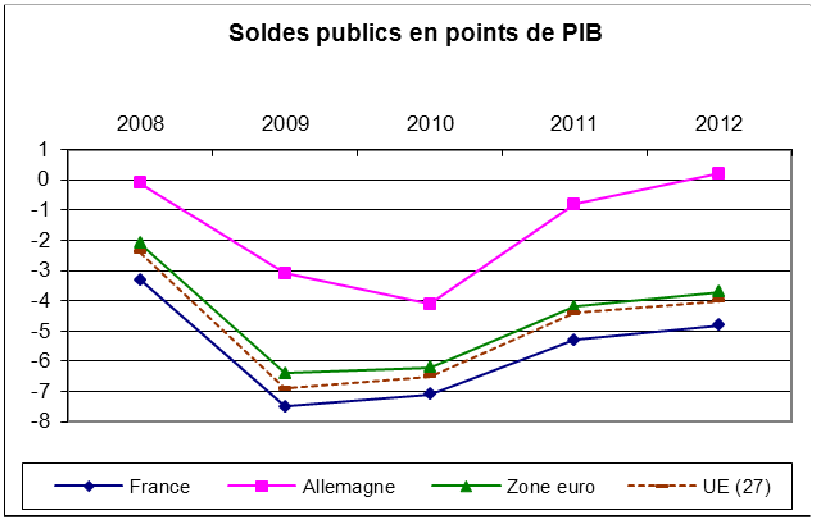
1 - Les soldes publics

Le déficit public français en 2012 (- 4,8 % du PIB) s'est réduit de 0,5 point de PIB par rapport à celui de 2011 (- 5,3 %) soit une réduction quasiment égale à celles qui ont été constatées au niveau de la zone euro (0,5 point de PIB également) et de l'Union européenne (0,4 point), mais deux fois moindre que celle obtenue en Allemagne (1 point) avec, il est vrai, une croissance plus élevée qu'en France (+ 0,7 % au lieu de zéro). L'Allemagne aura ainsi été, en 2012, le seul État de l'UE à retrouver un solde public excédentaire (+ 0,2 % du PIB).

Le déficit public français est resté plus élevé, en 2012, que les deux moyennes communautaires (déficit moyen de - 3,7 % du PIB pour la zone euro et de - 4,0 % pour l'Union à 27). Il a été plus élevé, également, pour la sixième année consécutive, que le déficit public italien (- 3,0 %) malgré une croissance italienne inférieure, depuis dix ans, à celle de la France. Il a été, en revanche inférieur à celui du Royaume-Uni (- 6,3 % du PIB), comme depuis 2005.

[15] Dont l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas et la Belgique.

Graphique n° 2



Source : Eurostat

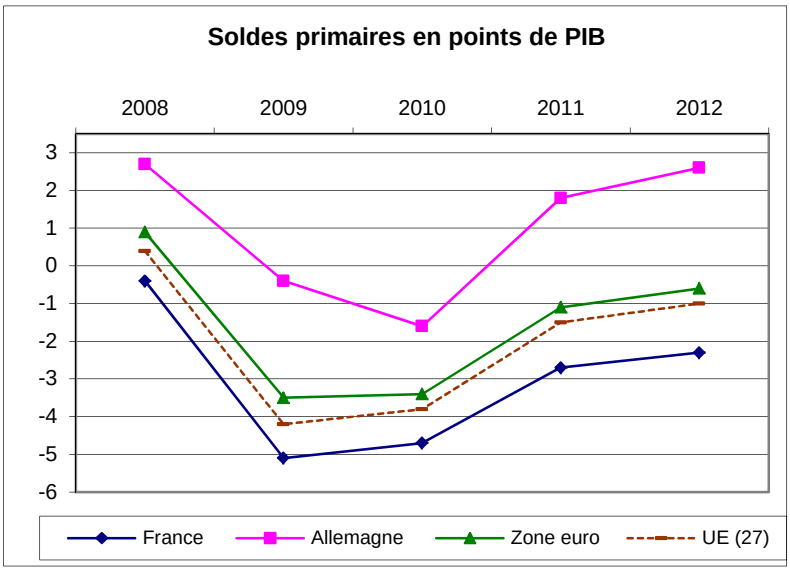
2 - Les soldes primaires

Malgré une réduction par rapport à 2011 où il égalait 2,7 % du PIB, le déficit primaire français en 2012 est resté à un niveau égal à 2,3 % du PIB, plus élevé que les moyennes communautaires (0,6 % du PIB pour la zone euro et 1,0 % pour l'UE à 27). Il est plus important que ces moyennes depuis 1995, année d'origine de ces statistiques pour la zone euro à 17 et l'Union européenne à 27.

Ce déficit primaire signifie, d'une part, que les charges annuelles de la dette (2,5 points de PIB dans le cas français) doivent être financées en totalité par l'emprunt et, d'autre part, que d'autres dépenses doivent aussi être financées par l'emprunt. Dans les États ayant un excédent primaire, les recettes courantes permettent de financer non seulement toutes les dépenses primaires, c'est-à-dire, hors intérêts, mais aussi une partie au moins, voire la totalité, des charges de la dette.

Malgré son amélioration en 2012, le solde primaire de la France a légèrement accru son écart avec les moyennes communautaires et le solde primaire de ses principaux partenaires de la zone euro car la réduction des déficits primaires y a été, le plus souvent, plus importante qu'en France, surtout dans les États les plus endettés.

Graphique n° 3



Source : Commission européenne

Le redressement a ainsi été de 0,8 point de PIB en Allemagne (dont l'excédent primaire a atteint 2,6 % du PIB en 2012) et de 1,3 % du PIB en Italie (dont l'excédent primaire de 2,5 % du PIB en 2012, est devenu le second de la zone euro et de l'Union européenne). Au total, onze États de la zone euro et dix-sept États de l'Union ont eu, en 2012, un solde primaire supérieur à celui de la France. Parmi les plus grandes économies de l'Union, seul le Royaume-Uni a connu, depuis 2003, des déficits primaires plus élevés (3,4 % du PIB en 2012 après 4,5 % en 2011) que celui de la France.

La France est, au sein de l'Union européenne, le seul grand État à avoir aussi souvent financé par de nouveaux emprunts la totalité des charges d'intérêt de sa dette. Elle n'a connu, depuis 1995, que six années de léger excédent primaire (entre 0,2 et 1,5 % du PIB).

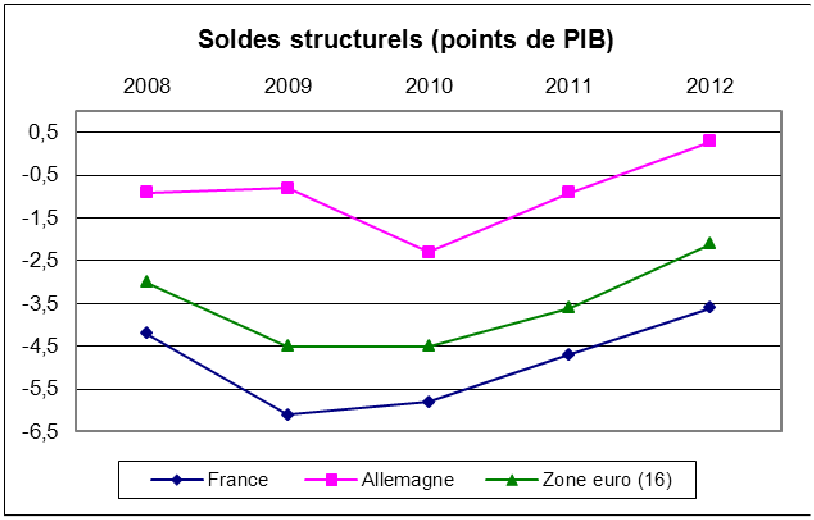
3 - Soldes structurels et sous-jacents

Les inégales performances entre pays pour ce qui concerne la croissance économique n'expliquent pas, à elles seules, les contrastes d'évolutions en matière de déficits et de dettes. Ceux-ci résultent aussi des mesures d'ajustement structurel.

Le déficit structurel français, depuis que la Commission en publie (2003), a toujours été plus élevé que les moyennes communautaires et,

plus encore, que le déficit structurel allemand. Il a constamment été supérieur à 3 points de PIB. Avec la crise et les pertes de production potentielle qui en ont résulté, les déficits structurels se sont accrus partout mais ils se sont aussi dispersés. Les années 2010 à 2012 ont été marquées par un redressement avec, en 2012, un retour aux niveaux de soldes structurels antérieurs à la crise.

Graphique n° 4



Source : Commission européenne.

A son niveau de 2012 (- 3,6 % du PIB selon la Commission européenne[16]) en baisse de 1,1 point par rapport à celui de 2011, le solde structurel français est le meilleur à avoir été enregistré depuis 2003. Cette amélioration de 1,1 point de PIB est inférieure à celle de la zone euro (1,5 point) et égale à celle de l'Union européenne, en moyenne.

La France a reculé de la 11e à la 12e place dans la zone euro car, dans les autres États de la zone, les améliorations ont souvent été plus fortes (1,2 pour l'Allemagne et 2,2 points pour l'Italie notamment). L'écart avec le solde structurel italien, devenu plus favorable que le solde français depuis 2007, a dépassé de ce fait deux points de PIB en 2012.

[16] 3,9 % du PIB selon le Gouvernement français qui a tenu compte de la révision des comptes nationaux intervenue le 15 mai 2013. Cette révision pourrait conduire la Commission à relever son estimation de 0,15 point de PIB. En ajoutant l'impact des cessions de licences 4G, le Haut Conseil des finances publiques retient 4,0 % du PIB.

Cinq États de l'Union européenne, dont l'Allemagne, la Suède et le Danemark, ont retrouvé, en 2012, une situation de solde structurel équilibré ou excédentaire[17] et de très nettes améliorations, parfois spectaculaires, se sont produites dans certains autres États, notamment en Italie (déficit structurel ramené à 1,4 point de PIB après plus du double au cours des trois années antérieures) et, plus encore, en Grèce (déficit structurel ramené, malgré quatre années de forte récession, à 1 point de PIB en 2012 après 5,4 points en 2011, plus de 8 en 2010 et près de 15 points en 2009).

La situation du Royaume-Uni (7 points de PIB de déficit structurel en 2012) est devenue en revanche, l'an dernier, après celle de l'Irlande (7,4 points), la plus défavorable de l'Union européenne.

B - La comparaison des ratios d'endettement

Les évolutions de l'endettement, en 2012 comme depuis le début de la crise, résultent d'une pluralité de facteurs qui, les uns, ont touché, à des degrés divers, tous les États de l'Union européenne (forte dégradation des soldes budgétaires en 2009 puis mesures de redressement à partir de 2010) et, les autres, n'ont touché que certains États ou n'ont concerné que certaines années. Tel a été le cas, notamment, des opérations de soutien à certains établissements bancaires (en 2010 et 2012 notamment) et à certains États de la zone euro (principalement en 2012)[18].

En outre, en 2012 comme en 2009, la progression du PIB en valeur a été très faible, voire négative, ce qui a contribué à accroître le rapport de la dette au PIB.

C'est pourquoi, malgré la tendance à la réduction des déficits en 2012, les dettes publiques ont globalement progressé plus vite qu'en 2011 et l'endettement moyen de la zone euro, du fait des opérations de soutien propres à cette zone (qui représente, pour les États contributeurs, une dette d'environ 2 points de PIB à fin 2012), a progressé plus vite que celui de l'UE-27.

Si la France a contribué, comme les autres États de la zone euro, aux opérations destinées à soutenir certains États de cette zone, elle a été moins touchée par les opérations destinées à soutenir des banques.

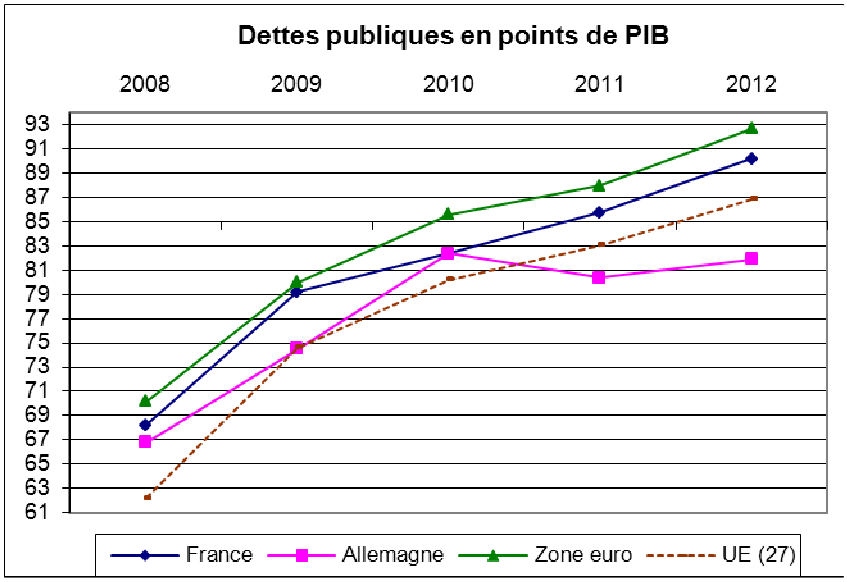
Selon la Commission européenne, la dette publique de la France a crû de 4,4 points entre fin 2011 (85,8 % du PIB) et fin 2012 (90,2 %), soit

[17] Il y avait huit États dans cette situation en 2005 et 2006 ; un seul, la Suède, en 2010 et trois en 2011.
[18] Ces opérations n'ont concerné que les États de cette zone monétaire.

un peu moins que la moyenne de la zone euro (+ 4,7 points de PIB) et un peu plus que celle de l'union européenne (+ 3,8 points). Elle est restée entre la moyenne de la zone euro (92,7 % du PIB) et celle de l'Union (86,9 %)[19].

Elle a crû moins vite que celle de l'Italie (+ 6,2 points), sensiblement plus que l'endettement public allemand (+ 1,5 point de PIB) et au même rythme que celui du Royaume-Uni (+ 4,5 points).

Graphique n ° 5



Source : Commission européenne

Six États de l'Union européenne ont enregistré, en 2012, une diminution de leur niveau d'endettement (dont la Suède, le Danemark et la Pologne). La Suède est le seul État membre de l'Union à n'avoir connu, à l'occasion de la crise, qu'une seule année de hausse de son endettement (2009) et à se retrouver, en 2012, avec un niveau de dette publique (38,2 points de PIB) inférieur à celui de 2007 (40,2 points de PIB).

Les évolutions par rapport à la situation au début de la crise (2007) font apparaître que la progression de la dette publique française

[19] Eurostat présente des ratios plus faibles pour ces deux zones, mais après consolidation des prêts bilatéraux entre États européens. Ils ne sont donc pas directement comparables aux ratios propres à chaque pays.

(26 points de PIB) a été voisine de celle de l'endettement moyen de la zone euro (26,3 points) et plus forte, en revanche, que celles de l'Italie (23,7 points), de l'Allemagne (16,7 points) et de la Belgique (15,6 points). Elle a été beaucoup plus favorable, en revanche, que celle de la dette britannique (+ 45,8 points).

Par rapport à la situation avant la crise, le niveau d'endettement de la France a suivi une évolution divergente de celui de l'Allemagne (écart de 1 point de PIB en faveur de la France en 2007 ; écart de 8,2 points de PIB en faveur de l'Allemagne en 2012). Le rapprochement avec le niveau d'endettement moyen de la zone euro a été arrêté (11,8 points de PIB d'écart en faveur de la France en 2000, puis 2,2 points en 2007 et 2,5 en 2012) ; ce rapprochement s'est confirmé, en revanche, avec le niveau d'endettement de la Belgique (50,4 points d'écart en 2000 puis 19,8 points en 2007 et 9,5 en 2012) et, à un moindre degré, de l'Italie (51,1 points d'écart en 2000, puis 39,1 en 2007 et 36,8 points en 2012). L'écart entre la France et le Royaume Uni, qui était encore de vingt points de PIB, à l'avantage de ce dernier, en 2007 s'est, enfin, quasi complètement effacé l'an dernier où il n'a été que de 0,2 point.

C - Les dépenses et les recettes publiques

1 - Les dépenses

Après deux années de légère baisse, en 2010 et 2011, par rapport à leur pic antérieur (2009), les dépenses publiques se sont consolidées, en 2012, à un niveau égal à 49,9 % du PIB pour la zone euro et 49,4 % pour l'Union européenne à 27, légèrement au-dessus de celui de l'année antérieure. Les évolutions pour chaque État ont été plus contrastées.

La hausse de 0,7 point du ratio des dépenses publiques au PIB de la France en 2012 a été supérieure à celle des moyennes de la zone euro (0,4 point de PIB), de l'Union européenne à 27 (0,5 point), alors même que le PIB en valeur a plus augmenté en France et que cela a contribué à y modérer relativement plus la hausse de ce ratio.

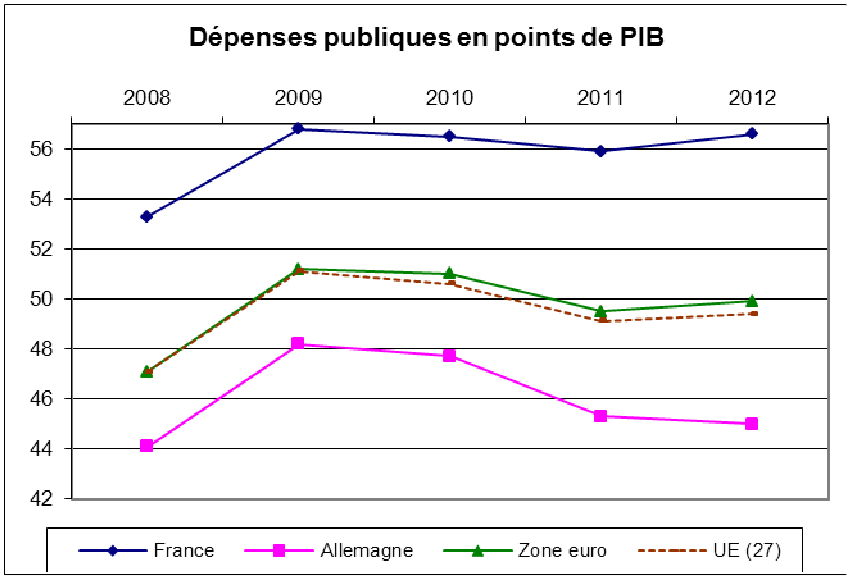
Les dépenses publiques françaises (56,6 % du PIB) ont retrouvé, à peu de choses près, leur niveau de 2010 (56,5 %) en léger retrait par rapport à leur maximum de 2009 (56,8 %). Elles sont restées, après celles du Danemark, en points de PIB, les plus élevées de l'Union européenne.

Les hausses ont prévalu, au sein de l'Union européenne, dans une majorité d'États (16), tout particulièrement dans la zone euro, où elles ont

augmenté dans dix États sur dix-sept, ainsi qu'en Scandinavie, les évolutions les plus fortes se concentrant sur neuf États[20]. Les baisses ont concerné les onze autres États de l'Union européenne et, notamment, l'Allemagne (- 0,3 point de PIB) et le Royaume-Uni (- 0,1 point).

L'écart entre les niveaux de dépenses publiques de la France et de l'Allemagne n'a pas cessé, depuis trois ans, de se creuser. Il a atteint, en 2012, une dimension (11,6 points de PIB) qu'il n'avait jamais atteinte dans le passé récent. Depuis le début des années 2000 jusqu'à la crise, il avait oscillé en effet entre 4 et 7,6 points de PIB. Il était passé à un peu plus de 9 points en 2007 et 2008 avant de redescendre à 8,6 points en 2009 et, depuis, il n'a pas cessé de franchir de nouvelles étapes : 8,8 points de PIB en 2010 ; 10,6 points en 2011 et 11,6 en 2012.

Graphique n° 6



Source : Eurostat

Les dépenses publiques, rapportées au PIB, ont longtemps été plus importantes dans les pays scandinaves qu'en France, mais elles ont fortement diminué dans ces pays. Si elles sont encore plus élevées en 2012 au Danemark, la France pourrait se retrouver en 2014 au 1er rang de l'OCDE pour ses dépenses publiques, devant ce pays, selon les prévisions, à politique inchangée, de la Commission européenne.

[20] Espagne, Chypre, Portugal, Irlande et Slovaquie notamment.

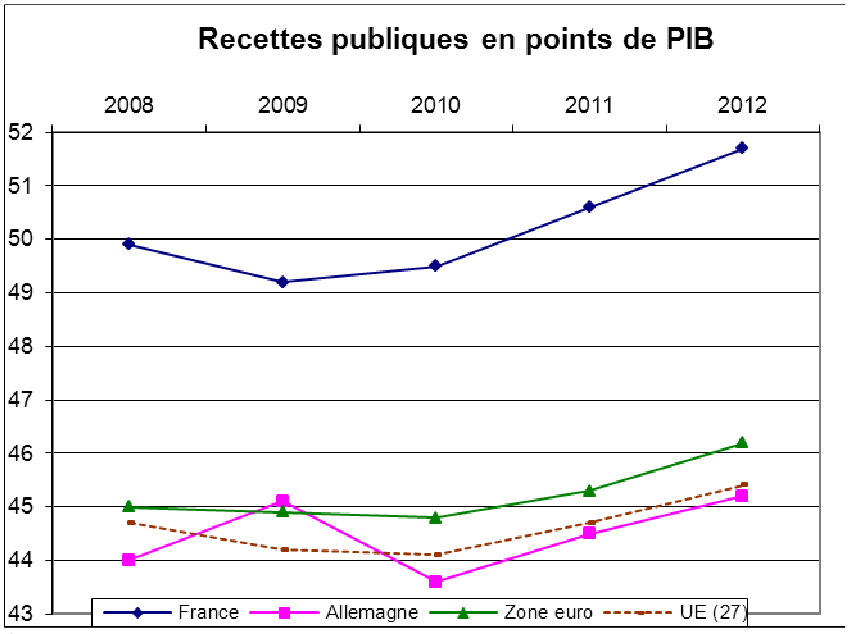
2 - Les recettes

La hausse du rapport entre les recettes publiques et le PIB, déjà constatée les deux années précédentes au niveau des moyennes communautaires, s'est prolongée en 2012.

Elles ont augmenté de 1,1 point de PIB en France, contre 0,9 point dans la zone euro et 0,7 point dans l'union européenne.

Dans chaque État sont intervenus, dans des proportions variables, des facteurs de baisse (élasticité des recettes au PIB inférieure à un) et des facteurs de hausse (augmentation, dans de très nombreux États, de la pression fiscale et du niveau global des cotisations sociales).

Graphique n ° 7



Source : Eurostat

III - Les différentes catégories d'administration publique

Est analysée ici la situation de chacune des trois catégories d'administrations publiques : les administrations publiques centrales

(APUC) qui rassemblent l'État et les organismes divers d'administration centrale[21] (ODAC), les administrations de sécurité sociale (ASSO) et les administrations publiques locales (APUL). Des analyses plus précises ont été présentées dans le rapport de la Cour de mai dernier sur les résultats et la gestion budgétaires de l'État et seront développées dans ses rapports de septembre prochain sur la sécurité sociale et les finances locales.

A - La répartition du déficit et de la dette

1 - Le déficit public

Comme en 2010 et 2011, les APUC, surtout l'État, concentrent l'essentiel du déficit public (4,0 % du PIB en 2012 après 4,5 % en 2011). Après avoir atteint un niveau historique en 2010 (1,2 % du PIB), le déficit des ASSO représente encore 0,7 % du PIB en 2011 et 0,6 % en 2012 (hors CADES, il est passé de 1,3 à 1,2 % du PIB de 2011 à 2012[22]). Le déficit des APUL a légèrement augmenté en 2012.

Tableau n ° 4 : capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques par sous-secteur

	APUC		ASSO		APUL		Total APU	
	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB	**Md€**	**% PIB**
2010	- 112,3	- 5,8	- 23,1	- 1,2	- 1,4	- 0,1	**- 136,8**	**- 7,1**
2011	- 90,1	- 4,5	- 13,8	- 0,7	- 1,5	- 0,1	**- 105,4**	**- 5,3**
2012	- 82,3	- 4,0	- 12,8	- 0,6	- 3,1	- 0,2	**- 98,2**	**- 4,8**

Source : INSEE ; comptes notifiés en application du traité de Maastricht.

2 - La dette publique

La dette publique est portée pour 79 % en 2012 par les administrations publiques centrales (surtout l'État).

Son augmentation en 2012 (114 Md€) est surtout imputable aux administrations centrales (104 Md€), du fait de leur déficit et des prêts aux États en difficulté de la zone euro (cf. plus haut). Les APUL ayant augmenté le montant de leur trésorerie, leur dette s'est accrue de 7 Md€ alors que leur déficit a été de 3 Md€. En revanche, les ASSO ont réduit leur trésorerie et leur dette a ainsi augmenté d'un montant (5 Md€) inférieur à leur déficit (13 Md€).

[21] Ils regroupent environ 800 organismes de statuts variés exerçant une activité surtout non marchande et contrôlés par l'État.

[22] La CADES dégage un excédent de plus de 11 Md€ en 2011 et 2012 qui correspond à l'écart entre ses recettes (CRDS notamment) et sa charge d'intérêt.

Tableau n ° 5 : la dette publique à fin 2011 et 2012

		APUC	ASSO	APUL	APU
2011	Md€	1 346	205	167	1 717
	% du PIB	67,2	10,2	8,3	85,8
2012	Md€	1 450	210	174	1 834
	% du PIB	71,3	10,3	8,5	90,2

Source : INSEE

B - L'État

En comptabilité budgétaire, le déficit de l'État a été ramené de 90,7 Md€ en 2011 à 87,2 Md€ en 2012, soit une réduction de 3,5 Md€ alors qu'il a diminué de 7,7 Md€ au sens du traité de Maastricht pour revenir à 79,7 Md€. Les principaux facteurs d'écart entre les déficits en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale sont décrits en annexe IV. En 2012, la dotation au capital du mécanisme européen de stabilité a notamment aggravé le déficit budgétaire de 6,5 Md€ mais n'a pas eu d'impact sur le déficit en comptabilité nationale.

1 - Les recettes budgétaires

Les recettes fiscales nettes, qui constituent l'essentiel des recettes budgétaires de l'État, sont supérieures de 13,4 Md€ en 2012 à leur montant de 2011. Leur évolution a été négative (- 0,5 Md€) à législation constante, mais elles ont été accrues par les mesures nouvelles inscrites dans les lois de finances pour 2012 et pour les années antérieures, dont le rendement a été de 13,9 Md€.

Le produit de la TVA nette a notamment diminué, à législation constante, de 1,6 Md€ en 2012, soit de 1,2 %. En comptabilité nationale, qui enregistre les opérations en droits constatés, l'évolution spontanée de la TVA a aussi été légèrement négative en 2012 (- 0,3 %). La dépense de consommation et l'investissement en logements des ménages, qui forment environ 80 % de l'assiette de la TVA, ayant augmenté respectivement de 1,5 % et 2,1 % en valeur, le produit de la TVA aurait dû croître de plus de 2 Md€ s'il avait suivi la progression de son assiette.

La déformation de la structure des dépenses des ménages au profit des produits taxés à taux réduit ou exonérés et une accélération des demandes de remboursement par les entreprises expliquent un peu plus de la moitié de cet écart entre les évolutions du produit de la TVA, à législation constante, et de son assiette en 2012.

Un développement rapide de la fraude et une surestimation des évolutions de la consommation et de l'investissement des ménages dans les comptes nationaux pourraient constituer des éléments d'explication complémentaires, mais rien ne permet aujourd'hui de l'affirmer.

Cette perte de recettes au titre de la TVA reste donc en partie inexpliquée. Elle a été compensée, au regard de la prévision du Gouvernement et à hauteur de 1,7 Md€, par l'absence de décaissements en 2012 au titre des contentieux fiscaux communautaires.

2 - Les dépenses budgétaires

Sur le périmètre de la norme en valeur, la LFI pour 2012 prévoyait une réduction des dépenses de 1,2 Md€ par rapport à la LFI pour 2011. Elle a été portée à 2,4 Md€ dans la première loi de finances rectificative et les gouvernements qui se sont succédés en 2012 ont maintenu cet objectif qui a été respecté. Sur ce champ, les dépenses exécutées[23] ont en effet été en 2012, comme en 2011, un peu au-dessous du plafond fixé par la norme et elles ont ainsi été inférieures de plus de 2,0 Md€ à celles de 2011, à périmètre constant.

Sur le périmètre de la norme en volume, une économie de 2,5 Md€ a été constatée sur la charge d'intérêt si bien que l'objectif a été largement atteint. Les dépenses exécutées ont même été inférieures de 0,1 Md€ en 2012 à celles de 2011.

La Cour a toutefois noté, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2012, que le respect de ces normes a été facilité par le rétablissement de 0,45 Md€ de crédits attribués en 2010 aux opérateurs chargés des « investissements d'avenir », ce qui a réduit d'autant les dépenses du budget général. Elle a aussi observé que des dépenses de nature très proche de celles qui sont imputées sur le budget général, et qui sont dans le champ des normes, ont été enregistrées sur des comptes d'affectation spéciale, qui sont hors de ce champ. Leur impact est d'environ 0,2 Md€ sur les dépenses de 2012.

Le champ des normes budgétaires est trop étroit, ce qui explique en partie le décalage entre la quasi-stabilité des dépenses en comptabilité

[23] Hors fonds de concours et affectations de recettes, mais en comprenant les prélèvements sur recettes.

budgétaire sur le champ de la norme en volume et la croissance de 0,8 % des dépenses de l'État en comptabilité nationale[24].

La croissance des dépenses du budget général, en comptabilité budgétaire, est encore plus forte (2,8 %).Elle résulte pour beaucoup des versements au mécanisme européen de stabilité qui ne sont pas dans le champ des normes et qui ne sont pas non plus enregistrés en dépenses en comptabilité nationale.

La Cour a aussi noté que des opérateurs ont pris en charge des dépenses auparavant payées par l'État et que celui-ci a réduit ses subventions à d'autres opérateurs en les obligeant ainsi à financer leurs dépenses par prélèvement sur leur trésorerie. Les dépenses concernées s'élèvent à environ 1 Md€ et, si l'État en a fait l'économie, elles ont contribué pour la plupart, comme les investissements d'avenir qui ont eux aussi été transférés à des opérateurs, à la hausse des dépenses des ODAC. Celles-ci ont augmenté au total de 2,8 % en 2012.

C - Les administrations locales

1 - Une légère aggravation du déficit

Les finances locales peuvent être examinées en considérant les administrations publiques locales[25] (APUL) au sens de la comptabilité nationale, ce qui permet une comparaison homogène avec les autres administrations publiques, ou le seul champ des collectivités territoriales et de leurs groupements, en utilisant les données de la comptabilité publique, ce qui permet une analyse plus fine.

a) Les données de la comptabilité nationale

En 2012, le déficit des administrations publiques locales a doublé, passant de 1,5 Md€ à 3,1 Md€. Cette progression fait suite à quatre années de réduction ou de stabilisation. Pour autant, ce déficit reste peu élevé. Il représente 1,3 % des dépenses du secteur, 3 % de l'ensemble des déficits publics et 0,15 point de produit intérieur brut (PIB).

La dégradation du solde des administrations publiques locales est imputable à une progression des dépenses (+ 3,1 %) supérieure à celle des recettes (+ 2,4 %).

[24] Hors versements à Dexia et à l'Union européenne au titre de son dernier budget rectificatif.
[25] Définition en annexe I.

Dans un contexte de quasi-stagnation des transferts courants entre administrations publiques, la hausse des recettes fiscales (+ 3,8 %) ne couvre pas l'augmentation des dépenses de fonctionnement[26] (+ 3,3 %), la hausse des transferts (+ 3 %) et celle de l'investissement (+ 3,6 %), en dépit de la stabilisation des frais financiers et de la réduction de quelques postes de dépenses.

Tableau n° 6 : les comptes des administrations publiques locales

Md€	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Recettes	213,0	223,9	227,8	233,8	239,4
Dépenses	222,4	229,8	229,2	235,3	242,5
Solde	**- 9,4**	**- 5,9**	**- 1,4**	**- 1,5**	**- 3,1**

Source : Données INSEE

La dette des administrations publiques locales atteint 173,7 Md€ à la fin de 2012, en augmentation de 7,1 Md€ (+ 4,2 %) par rapport à 2011. Cet endettement représente 9,5 % de l'ensemble de la dette publique. Son accroissement en 2012 est à mettre en regard du besoin de financement des administrations publiques locales (3,1 Md€) et de l'augmentation de leurs dépôts au Trésor (4 Md€). En 2012, la part des dépenses des APUL dans la dépense publique totale (21 %) est restée quasiment stable (20,9 % en 2011 et en 2010).

b) Les données de la comptabilité publique

Les finances locales peuvent également être analysées à partir des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre dont les balances comptables des seuls budgets principaux sont agrégées par la direction générale des finances (DGFiP)[27].

Dans un contexte marqué par la seconde année d'application de la réforme de la taxe professionnelle et par le desserrement des difficultés d'accès au financement bancaire, les collectivités locales ont aussi connu en 2012, dans ce référentiel comptable, une légère détérioration de leurs

[26] Au sens de ce terme en comptabilité nationale.

[27] Les recettes et les dépenses mentionnées dans l'analyse correspondent aux opérations réelles, c'est-à-dire à celles donnant lieu à encaissements ou décaissements effectifs. Le périmètre exclut les collectivités d'Outre-mer et le département de Mayotte.

résultats globaux, à la différence de ce qui s'était produit en 2011. Pour autant, leur situation d'ensemble demeure relativement saine.

Ces données comptables conduisent aussi à constater que le montant total des dépenses des collectivités territoriales (221,4 Md€) a augmenté de 2,6 % en 2012 après une hausse de 3 % en 2011.

L'analyse d'ensemble de l'évolution des finances des collectivités territoriales à partir de ces comptes recoupe celle conduite sur le champ des APUL. Elle met en évidence l'existence d'une difficile maîtrise des dépenses de fonctionnement et le maintien d'une capacité d'investissement, principalement pour le secteur communal.

2 - Une accélération des dépenses de fonctionnement

Les charges de fonctionnement (157,7 Md€) ont augmenté plus rapidement que les produits de fonctionnement (respectivement + 3,2 % et + 1,7 %), entraînant la diminution de 5 % de l'épargne brute[28] (30,5 Md€). Elles ont également crû plus fortement qu'en 2011 (+ 2,7 %) et qu'en 2010 (+ 2,2 %). Cette accélération est portée par la quasi-totalité des postes de dépenses. Elle résulte notamment de la croissance des dépenses de personnel (+ 3,3 %), supérieure à la prévision de la loi de programmation des finances publiques (+ 2,5 %), des charges de gestion courante (+ 3,4%) et des achats de biens et services (+ 2,8 %).

Les subventions versées (15,8 Md€) ont progressé légèrement plus vite que les produits (2 % contre 1,7 %). Si les charges financières (4,5 Md€) ont augmenté de 5,1 %, leur part dans les dépenses de fonctionnement reste inférieure à 3 %.

3 - Une croissance des dépenses de personnel plus forte qu'en 2011

En ce qui concerne les dépenses de personnel, elles progressent plus vite qu'en 2011 : + 2,6 % pour les communes, + 8,7 % pour les groupements à fiscalité propre, + 2,6 % pour les départements et + 3,8 % pour les régions en 2012 contre respectivement + 1,8 %, + 7 %, 1,9 % et + 2,9 % en 2011.

[28] L'épargne brute ou autofinancement correspond à la différence entre les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement.

4 - Le maintien de l'effort d'équipement

Après la reprise constatée en 2011 (+ 3,3 %), les dépenses d'investissement des collectivités territoriales (52,6 Md€) ont à nouveau légèrement progressé en 2012 (+ 1,8 %). Cette augmentation, qui est principalement due au secteur communal, est cependant inférieure à celle constatée dans le passé à cette période du cycle des élections municipales.

L'endettement, qui s'élève à 132,9 Md€, a augmenté de 4 %. Compte tenu du recul de l'épargne brute, la capacité de désendettement[29] s'est légèrement dégradée, passant de 4 à 4,4 années. Cette capacité moyenne, qui masque des différences sensibles entre collectivités, demeure néanmoins satisfaisante.

5 - La progression des recettes

La faible progression des produits de fonctionnement résulte notamment de la stabilisation en valeur des dotations et participations de l'État (60,8 Md€). La progression des recettes fiscales (112,9 Md€) a été modérée (+ 2,5 %) par rapport aux années précédentes mais beaucoup plus forte que celle du PIB et que celle des recettes fiscales de l'État, à législation constante. La fiscalité locale directe (72,2 Md€) a notamment progressé de 3,9 %, surtout sous l'effet de la revalorisation des bases, tandis que la fiscalité indirecte (41,1 Md€) est restée atone (- 0,1 %).

L'augmentation de la fiscalité directe locale résulte de plusieurs phénomènes distincts[30]. La progression de la fiscalité pesant sur les ménages (+ 4,2 %) est principalement imputable à l'évolution des bases et, dans une moindre mesure, à celle des taux. Pour les communes, l'effet base explique 93 % de la hausse de 2012, il en explique 56 % pour les groupements à fiscalité propre et 50 % pour les départements. De la même manière, le produit de la cotisation foncière sur les entreprises a évolué de 4,7 % en raison d'un effet base et de 0,6 % à la suite de la progression des taux.

L'augmentation du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2012 (+ 3,2 %) résulte du dynamisme de la recette mais aussi d'un changement dans son mode de versement aux collectivités locales. En 2011, celles-ci avaient perçu le montant de la CVAE correspondant à l'exercice 2010. À compter de 2012, elles

[29] La capacité de désendettement se mesure par un ratio qui rapporte la dette à l'épargne brute.
[30] Source : DGCL : *Bulletin d'information statistique N° 92.* Décembre 2012.

perçoivent la totalité des sommes encaissées l'année précédente par l'État, quelle que soit l'année d'imposition à laquelle se rattachent ces encaissements qui peuvent inclure des régularisations sur exercices antérieurs.

6 - La différenciation des situations respectives des différentes catégories de collectivités

Les différentes catégories de collectivités ne sont cependant pas affectées de la même manière. La réallocation des ressources fiscales consécutive à la suppression de la taxe professionnelle a fortement réduit la part de la fiscalité directe dans les ressources des régions et des départements. Dès lors, la bonne tenue de cette dernière en 2012 a davantage bénéficié au secteur communal.

Le produit fiscal des communes a progressé de 2,7 % et celui des groupements à fiscalité propre de 8,2 % tandis que l'augmentation se limitait à 1,0 % pour les départements et à 1,3 % pour les régions. Ces écarts se traduisent dans les décisions de gestion.

Alors que les dépenses sociales progressaient de 5,6 %, la forte réduction de l'épargne brute des départements (- 14,4 %) les a conduits à réduire leurs dépenses d'investissement pour la troisième année consécutive (- 2,2 %). Confrontées, avec une moindre ampleur, au recul de leur épargne brute (- 2,1 %) les régions ont également légèrement réduit leurs dépenses d'investissement (- 0,9 %). À l'inverse, la bonne tenue de la fiscalité du bloc communal a permis de limiter le recul de l'épargne brute et de conserver des marges budgétaires pour financer l'augmentation des dépenses tant de fonctionnement (+ 2,3 % pour les communes et + 6,8 % pour les groupements) que d'investissement (+ 3,2 % pour les communes et + 6 % pour les groupements).

D - Les administrations sociales

1 - Une réduction des déficits qui marque le pas en 2012

Le besoin de financement des administrations de sécurité sociale (ASSO) en comptabilité nationale avait atteint 23,1 Md€ en 2010. Sa réduction a été forte en 2011 (-9,3 Md€), puis beaucoup plus limitée en 2012 (- 1,0 Md€).

Ces soldes incluent la CADES, dont les recettes ont été beaucoup accrues depuis 2011 pour assurer le financement des reprises de dettes de grande ampleur décidées fin 2010. La CADES dégage ainsi une importante capacité de financement (11,7 Md€ en 2012) affectée au

remboursement de la dette sociale, c'est-à-dire au financement de dépenses passées. Le Fonds de réserve des retraites (FRR), qui est de son côté mobilisé depuis 2011 pour le financement des reprises de dette de la branche vieillesse, est désormais déficitaire.

Hors CADES et FRR, le déficit de financement des administrations de sécurité sociale, hors remboursement de la dette passée, se réduit de 1,4 Md€ en 2012, passant de - 24,2 à - 22,8 Md€.

Tableau n ° 7 : capacité de financement des ASSO (en Md€)

	2009	**2010**	**2011**	**2012**
ASSO	- 14,8	- 23,1	- 13,8	- 12,8
CADES	5,4	5,2	11,7	11,7
FRR	2,0	2,8	- 1,2	- 1,8
ASSO hors CADES et FRR	- 22,2	- 31,2	- 24,2	- 22,8

Source : INSEE

Cette petite diminution du déficit d'ensemble est le résultat d'évolutions contraires : les déficits du régime général et de la Mutualité sociale agricole (MSA) sont en réduction, alors que ceux du FSV, des régimes complémentaires et de l'Unédic s'aggravent.

Les besoins de financement les plus importants continuent de concerner le régime général (- 13,4 Md€ dans les comptes nationaux), les régimes de retraite complémentaire ARRCO-AGIRC (- 5,2 Md€), le Fonds de solidarité vieillesse (- 4,3 Md€), l'assurance chômage (- 2,4 Md€). Certains régimes complémentaires dégagent des excédents (régime des indépendants, régime de retraite additionnel de la fonction publique, etc.).

Les développements qui suivent recourent non plus à la comptabilité nationale mais aux comptabilités des organismes eux-mêmes. L'analyse par branche, nécessaire pour saisir l'origine des évolutions, ne peut se faire qu'en utilisant les secondes.

2 - Les régimes de base

a) Des objectifs de dépenses respectés

Les objectifs figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 étaient de 330,5 Md€ pour les dépenses du régime général et de 171,1 Md€ pour l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Ils ont été atteints : les dépenses du régime général se sont établies à 329,4 Md€ et les dépenses d'assurance maladie du champ de l'ONDAM ressortent à 170,3 Md€.

b) Une réalisation de l'ONDAM nettement inférieure à l'objectif

Pour la troisième année consécutive, les dépenses d'assurance maladie ont été nettement inférieures à l'objectif fixé par la loi de financement. En 2012, l'écart est de 800 M€. Il porte presque intégralement sur les soins de ville (pour 830 M€). L'augmentation des dépenses est ainsi limitée à 2,4 % en 2012, après 2,7 % en 2011.

Les dépenses de soins de ville ont connu un ralentissement sensible en 2012, avec une progression de 1,9 % (contre 2,4 % en 2011). Hors rémunérations sur objectifs de santé publique (ROSP)[31], la hausse est limitée à 1,5 % sur le champ du régime général. La quasi-stabilité des dépenses de médicaments (+ 0,1 %) et des honoraires des généralistes (- 0,2 %) et la baisse des versements d'indemnités journalières (- 1,1 %) ont contribué au ralentissement d'ensemble.

Comme les années précédentes, l'activité des établissements de santé (nombre de séjours et d'actes) a été sensiblement plus élevée que prévu. Le surcroît de dépenses qui en est résulté au titre de la tarification à l'activité a été compensé par l'annulation de la totalité des crédits mis en réserve en début d'année et par des dépenses moindres sur d'autres postes. Au total, les réalisations relatives aux établissements de santé ont été inférieures de 50 M€ à l'objectif.

Enfin, un dépassement d'environ 20 M€ a été constaté sur le sous-objectif « autres prises en charge » qui est imputable à la forte augmentation des dépenses de soins à l'étranger.

c) Régime général et FSV : un déficit réduit mais encore très élevé

Le déficit de l'ensemble du régime général et du FSV, qui avait atteint – 28,0 Md€ en 2010, a été ramené à -20,8 Md€ en 2011 et à

[31] Cette rémunération mise en place depuis le 1er janvier 2012 concerne tous les médecins libéraux. Elle complète le paiement à l'acte et au forfait en incitant les médecins traitants et certains spécialistes à l'amélioration de leurs pratiques (qualité des soins, efficience des prescriptions). La rémunération dépend de l'atteinte d'objectifs et de la progression vers ces objectifs. La rémunération moyenne perçue début 2013 par les médecins concernés au titre de 2012 a été de 3 746 €. Le coût pour l'assurance maladie a été de 282 M€.

- 17,4 Md€ en 2012[32], soit une réduction d'un peu plus de 10 Md€ en deux ans. Il représente cependant encore près du double des niveaux d'avant-crise.

Tableau n° 8 : soldes par branche du régime général (Md€)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Maladie	- 4,6	- 4,4	- 10,6	- 11,6	- 8,6	- 5,9
Accidents du travail	- 0,5	0,2	- 0,7	- 0,7	- 0,2	- 0,2
Famille	0,2	- 0,3	- 1,8	- 2,7	- 2,6	- 2,5
Retraite	- 4,6	- 5,6	- 7,2	- 8,9	- 6,0	- 4,8
Total régime général	-9,5	-10,2	-20,3	-23,9	-17,4	- 13,3
FSV	0,2	0,8	-3,2	- 4,1	- 3,4	- 4,1
Régime général + FSV	**-9,3**	**-9,4**	**- 23,5**	**- 28,0**	**- 20,8**	**- 17,4**

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale.

En 2012, comme déjà en 2011, le régime général a bénéficié d'apports de recettes importants résultant de mesures[33] prises dans la loi de financement de la sécurité sociale et dans la loi de finances rectificative d'août 2012. Ce supplément de recettes, estimé à environ 7 Md€, s'est traduit par une croissance des produits du régime général (4,4 %) nettement supérieure à celle de la masse salariale (2,2 %). Les dépenses du régime ont augmenté de 2,9 %, un rythme voisin de celui des deux années précédentes.

La réduction du déficit s'est partagée entre les branches maladie (pour 2,7 Md€) et retraite (pour 1,2 Md€) qui ont été les principales bénéficiaires des apports de recettes. Le déficit de la branche famille est resté pratiquement stable.

3 - Les autres régimes de base

Pour les régimes de base autres que le régime général, le fait majeur est l'apparition depuis 2010 d'un déficit de la CNRACL (caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales), qui a atteint 800 M€ en 2012. Le déficit du régime des exploitants agricoles est quant à lui en réduction.

[32] Avant certification par la Cour des comptes.

[33] Élargissement de l'assiette de la CSG, hausse des prélèvements sur les revenus du capital et du forfait social, supplément de taxes affectées (taxe sur conventions d'assurance, droits tabac), hausse des cotisations de retraite au 1er novembre.

4 - Les régimes complémentaires

Le solde global de ces régimes, qui s'entend de la somme des soldes techniques après transferts[34], financiers, de gestion et d'action sociale de l'AGIRC et de l'ARRCO, s'est établi en 2012 à - 2,5 Md€.

Le seul solde technique, le plus important et le plus sensible à la conjoncture, est à lui seul déficitaire en 2012 de - 4,5 Mds€ (- 2,1 Md€ pour l'AGIRC et - 2,4 Mds€ pour l'ARRCO). Ce déficit technique est moindre que les déficits projetés en 2011 par l'AGIRC-ARRCO (- 4,8 Md€) et en 2012 par la Commission des comptes de la sécurité sociale (- 4,6 Md€), en raison d'une progression moins rapide que prévue des charges d'allocation, sous l'effet de la montée en charge des mesures de report d'âge légal et d'augmentation de durée d'assurance.

5 - Les hôpitaux

Les résultats provisoires disponibles à la fin mai 2013 font apparaître un redressement significatif du résultat des hôpitaux. D'après l'estimation de l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH), le résultat global des hôpitaux devrait s'établir à + 137,5 M€, contre - 312,5 M€ en 2011. Les causes étant notamment liées à des facteurs exceptionnels (augmentation des plus-values des cessions d'actifs, inscription au résultat des aides exceptionnelles versées à certains établissements proches de la rupture de paiement) ou résultant d'opérations de fin d'exercice (diminution des dotations aux provisions), ce rétablissement pourrait se révéler non pérenne.

Il n'est pas accompagné d'une augmentation équivalente de la capacité d'autofinancement globale, qui se stabilise à un niveau représentant 5,5 % des produits perçus par les hôpitaux. L'intégration des investissements se traduit en comptabilité nationale par un besoin de financement de 1,9 Md€, stable par rapport à 2011.

L'endettement hospitalier poursuit sa progression, avec, selon la DGFiP, un accroissement de 2,6 Md€. La dette serait ainsi passée de 26,1 Md€ à 28,7 Md€, entre fin 2011 et fin 2012. Cette croissance recouvre cependant une modification comptable pour un montant de l'ordre d'1 Md€.

[34] Neutralisant les effets des transferts entre régimes et des compensations versées par l'AGFF pour le financement des départs à la retraite avant l'âge conventionnel.

6 - L'assurance chômage

En 2012, la persistance d'une situation économique défavorable et la montée du chômage ont de nouveau dégradé le résultat annuel de l'Unédic :

Tableau n° 9 : les résultats de l'Unédic

En Md€	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Résultat annuel*	4,6	- 1,2	- 3,0	- 1,6	- 2,7
Solde cumulé	- 5,0	- 6,2	- 9,1	- 11,6	- 13,8

** hors éléments exceptionnels*
Source : Unédic ; le concept de solde cumulé est spécifique à l'Unédic et proche d'un niveau d'endettement.

Alors que l'année 2011 avait été marquée par la création nette de 75 500 emplois affiliés à l'assurance chômage, l'année 2012 a été caractérisée par la destruction nette de 85 000 emplois affiliés, poursuivant la tendance amorcée au second semestre 2011.

En 2012, le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage a augmenté de 4,4 % (contre seulement 0,1 % en 2011), soit une augmentation de 100 000 personnes. Les dépenses au titre de l'aide au retour à l'emploi ont ainsi progressé de 5,7 %, plus vite que les recettes constituées des cotisations assises sur la masse salariale (croissance de 2,2 % en 2012, au lieu de 3,6 % en 2011).

Pour 2012, la variation de trésorerie est proche du résultat annuel, les éléments exceptionnels s'étant traduits par une perte de 50 M€ (contre 895 M€ en 2011). La dégradation du résultat annuel accroît l'endettement net bancaire de l'Unédic qui s'établit à 13,8 Md€ à fin 2012, après avoir plus que doublé depuis 2009.

7 - Une nouvelle augmentation de la dette sociale

Le montant de la dette sociale, qui dépasse les 200 Md€ depuis 2011, continue de s'accroître sous l'effet des déficits des régimes de base. En 2012, la CADES a repris 6,6 Md€ de dette du régime général, en application de la LFSS pour 2011 qui a organisé le transfert à la CADES des déficits 2011 à 2018 de la branche vieillesse et du FSV. La CADES a par ailleurs amorti 12,1 Md€ de dette. La dette portée par l'ACOSS (celle qui n'a pas encore été transférée à la CADES), qui avait été fortement réduite en 2011, s'est en partie reconstituée.

Tableau n° 10 : évolution de la dette des organismes sociaux

En Md€	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
CADES	73,7	75,4	74,8	84,4	96,7	100,8	156,3	145,1
Autres ASSO	36,7	45,0	53,5	45,5	60,1	92,0	53,0	70,2
Dont : ACOSS		(7,2)	(11,5)	(7,5)	(24,9)	(49 ,0)	(5,6)	(10,3)
Total	**110,4**	**120,4**	**128,3**	**129,9**	**156,8**	**192,8**	**208,7**	**215,3**
En % du PIB	*6,4 %*	*6,7 %*	*6,8 %*	*6,7 %*	*8,3 %*	*10* %	10,5%	10,6 %

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, 4,1 Md€ fin 2011 et 5 Md€ fin 2012) et n'est pas comparable à celle donnée plus haut dans la répartition de la dette des APU par sous-secteur.

CONCLUSION

Le déficit public a diminué en 2012 (4,8 % du PIB, contre 5,3 % en 2011), mais son niveau a été plus élevé que l'objectif du Gouvernement (4,5 %). Bien qu'elle ait ralenti par rapport à la moyenne des années 2008-2011, la croissance des dépenses publiques (1,0 % en volume) a été plus forte que prévu (0,4 %), ce qui s'explique seulement pour moitié par les versements effectués au profit de Dexia et de l'Union européenne. Si les normes de dépenses de l'État et de la sécurité sociale ont été respectées, la croissance des dépenses les moins bien contrôlées par l'État, comme celles des collectivités territoriales, a été plus rapide qu'anticipé.

La progression des dépenses publiques a été trop forte pour contribuer à l'effort structurel de réduction du déficit. Cet effort a néanmoins été très significatif (1,1 point de PIB), ce qui s'explique par l'importance des mesures de hausse des prélèvements obligatoires, prises pour certaines en cours d'année, dont le rendement s'est élevé à 22 Md€ en 2012. Cet effort a été contrecarré par l'impact d'une croissance nulle de l'activité économique, si bien que le déficit public a diminué de seulement 0,5 point de PIB par rapport à celui de 2011 et est resté proche de 100 Md€. En conséquence, la dette était supérieure à 90 % du PIB à la fin de l'année.

La diminution du déficit public a été quasiment identique, en moyenne, dans la zone euro et l'Union européenne où il était, en 2012, à des niveaux (respectivement 3,7 et 4,0 % du PIB) inférieurs à celui de la France. La conjoncture économique a été moins favorable dans les autres pays, surtout dans la zone euro, et l'amélioration du solde structurel y a été plus importante. Ils ont mieux maîtrisé l'évolution de leurs dépenses

et moins augmenté les prélèvements. En 2012, le déficit structurel de la France (4,0 % du PIB selon le Haut Conseil des finances publiques) est resté supérieur à la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne (2,1 et 2,8 % selon la Commission européenne).

La hausse de l'endettement public a été du même ordre de grandeur en France, dans la zone euro et l'Union européenne. La dette française rapportée au PIB est restée comprise, fin 2012, entre les moyennes de ces deux zones.

L'Allemagne s'est distinguée en étant le seul pays européen à enregistrer un excédent de ses comptes publics (0,2 % du PIB), après un redressement de ces derniers de 1 point en 2012. Son solde structurel est devenu excédentaire (0,3 % du PIB) et sa dette, qui était égale à celle de la France fin 2010, lui était inférieure de plus de 8 points de PIB fin 2012.

Toutes les catégories d'administrations publiques ont été à nouveau déficitaires en 2012.

Le déficit de l'État a un peu diminué. Si les recettes fiscales ont été stables à législation constante et ont même connu pour la TVA une légère diminution, dont les explications sont encore partielles, elles ont été majorées par d'importantes mesures nouvelles. Les dépenses situées dans le champ de la norme « zéro volume » ont évolué moins vite que ne l'imposait celle-ci, grâce notamment à une diminution de la charge d'intérêts permise par la baisse des taux. Toutefois, cette norme ne couvre pas la totalité des dépenses si bien que, sur un périmètre élargi, elles ont plus augmenté.

Les dépenses des administrations publiques locales ont augmenté de 1,2 % en volume en comptabilité nationale. Une accélération des dépenses de fonctionnement, en particulier de la masse salariale, a notamment été constatée. Malgré une croissance de leurs recettes fiscales nettement supérieure à celle du PIB, le total de leurs recettes, qui comprend les dotations de l'État stabilisées en valeur, a augmenté moins vite que le total de leurs dépenses.

En conséquence, le déficit des administrations publiques locales a été plus élevé en 2012 qu'en 2011 et elles ont accru leur endettement. Celui-ci s'est aussi accompagné d'une hausse de leurs dépôts en compte courant au Trésor. La situation financière des communes et de leurs groupements s'est toutefois améliorée, ce qui leur a permis de continuer à augmenter leurs investissements, contrairement à celle des régions et départements.

La réduction du déficit des administrations sociales a marqué le pas en 2012. Les objectifs de dépenses de l'assurance maladie et des régimes obligatoires de base ont été respectés, mais les indemnités de chômage ont fortement augmenté et, malgré une croissance de la masse salariale plus forte que celle du PIB, les recettes ont souffert de la dégradation de la conjoncture.

Chapitre II

La situation et les perspectives en 2013

Le déficit budgétaire inscrit dans la loi de finances initiale pour 2013 est de 62 Md€ et le déficit prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour le régime général est de 12 Md€. Ils sont cohérents avec le déficit public de 3,0 % du PIB inscrit dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2012.

Ces prévisions reposaient sur un scénario macroéconomique caractérisé par une croissance du PIB de 0,8 % en volume qui a été revu pour établir le programme de stabilité présenté en avril 2013 par la France à la Commission européenne. L'hypothèse de croissance a été ramenée à 0,1 % et l'objectif de déficit public est désormais de 3,7 % du PIB en 2013, après 4,8 % en 2012.

La loi de finances initiale et la loi de financement de la sécurité sociale n'ont pas pour autant fait l'objet de lois rectificatives. La Cour a d'abord déterminé l'impact des nouvelles hypothèses retenues dans le programme de stabilité sur les recettes et dépenses ainsi que sur les soldes de ces deux lois financières pour 2013.

Elle a aussi, et surtout, cherché à apprécier, au regard des informations disponibles à la mi-juin 2013, la plausibilité des hypothèses de recettes et de dépenses du programme de stabilité pour 2013 puis en a tiré des conclusions sur les risques de dépassement des déficits prévus par celui-ci.

Elle a utilisé les informations disponibles à la mi-juin sur les recettes et dépenses publiques des premiers mois de l'année. Toutefois, comme elle l'avait indiqué dans son rapport de juillet 2012 sur la

situation et les perspectives des finances publiques, ces données infra-annuelles sont loin de couvrir l'ensemble du champ des administrations publiques. Surtout, les évolutions infra-annuelles des recettes et dépenses variant beaucoup d'un exercice à l'autre, il est difficile de les interpréter et d'en tirer des conclusions sur l'ensemble de l'année. Leur analyse a donc été complétée par d'autres méthodes.

Les prévisions du Gouvernement relatives aux principaux impôts et contributions sociales ont été examinées en distinguant les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles sont fondées, leur élasticité à l'évolution de leur assiette et l'impact des mesures législatives nouvelles. En 2012, la Cour s'était en partie appuyée sur les prévisions internes de la direction générale du Trésor, mais elles ne lui ont pas été communiquées cette année.

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, les règles de revalorisation, les taux d'intérêt etc. 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'État et de ses opérateurs, disposent des données nécessaires pour apprécier les risques de dépassement des montants prévus ou des crédits votés. En 2012, en complément des éléments d'information transmis par les ministères, la Cour avait sollicité et obtenu les prévisions d'exécution de la direction du budget, ainsi que des informations des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, mais ces données ne lui ont pas été transmises en 2013.

Les risques pesant sur l'évolution des recettes et dépenses sont d'abord analysés pour en tirer les conséquences sur les soldes et la dette.

I - Un risque significatif sur les recettes publiques

Les prévisions de recettes sont établies par l'administration en construisant un scénario macroéconomique, puis en estimant la croissance des recettes, à législation constante, sur la base de ce scénario[35], enfin en ajoutant l'impact des mesures législatives nouvelles. À chacune de ces

[35] Ce qui se traduit par une élasticité des recettes à leur assiette économique ou au PIB.

trois étapes sont associés des risques distincts qui doivent être identifiés et peuvent s'additionner.

Dans son rapport public annuel de février 2013, la Cour a souligné que les prévisions de recettes des lois de finance initiale, de financement de la sécurité sociale et de programmation des finances publiques de décembre 2012 étaient affectées de risques importants.

Elle a d'abord noté que la prévision de croissance de 0,8 % pour 2013 retenue alors par le Gouvernement était supérieure à celle des organisations internationales. Elle a aussi observé que la croissance à législation constante de certains prélèvements, notamment l'impôt sur les sociétés, était trop forte au regard de l'évolution de leur assiette et qu'il en résultait une élasticité globale des prélèvements obligatoires au PIB trop favorable. Des aléas lui semblaient enfin affecter le chiffrage des mesures nouvelles.

Les hypothèses de croissance économique et d'élasticité ont été sensiblement corrigées dans le programme de stabilité mais restent fragiles. Tout en rappelant dans quelle mesure les prévisions de recettes du programme de stabilité s'écartent de celles des textes financiers de décembre 2012, la Cour a examiné les risques pesant sur le programme de stabilité.

A - Les prévisions macroéconomiques

Le Gouvernement prévoit désormais pour 2013 une croissance du PIB de 0,1 % en volume et de 1,6 % en valeur (pour une progression du prix du PIB de 1,5 %).

Le volume de la consommation des ménages, sur laquelle repose la majeure partie de la TVA, augmenterait de 0,2 % et son prix de 1,3 %.

La masse salariale du secteur privé, sur laquelle sont assises les cotisations sociales et la CSG, croîtrait de 1,3 %.

Le Haut Conseil des finances publiques a considéré que le scénario macroéconomique du Gouvernement était entouré d'aléas faisant, dans leur ensemble, peser un risque à la baisse sur ces prévisions. Les prévisions relatives à l'évolution de la masse salariale lui ont aussi paru optimistes[36].

[36] Avis du 15 avril 2013.

Les dernières prévisions de croissance en 2013 sont de – 0,1 % pour la Commission européenne, le FMI et l'INSEE, de – 0,3 % pour l'OCDE.

Une croissance négative en 2013 est désormais probable. Pour en illustrer les conséquences sur le déficit public, l'hypothèse conventionnelle d'une révision de la croissance de 0,2 point à la baisse, soit une diminution du PIB de 0,1 % comme le prévoit l'INSEE, peut être retenue. Elle entraînerait une diminution des recettes d'environ 2 Md€, la prévision d'évolution des prix étant supposée inchangée.

B - Les recettes de l'État

Les recettes fiscales nettes, ainsi que l'impact des contentieux qui les concernent, puis les recettes non fiscales sont successivement examinées. Cet examen porte, sauf mention contraire, sur les prévisions en comptabilité budgétaire, mais les risques mis en évidence sont de même ampleur en comptabilité nationale.

1 - Les recettes fiscales nettes, hors contentieux

a) La révision des prévisions, de la loi de finances initiale au programme de stabilité

La prévision de recettes fiscales nettes de l'État pour 2013, sous-jacente au programme de stabilité, est de 290,4 Md€[37]. Cette prévision est en retrait de 8,2 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (LFI). Trois facteurs expliquent cette révision à la baisse :

- la prise en compte de l'exécution 2012, inférieure de 1,9 Md€ à la prévision retenue dans la LFI 2013, avec notamment une forte moins-value sur la TVA (- 3,3 Md€) partiellement compensée par une plus-value nette sur les autres impôts (dont + 0,5 Md€ sur l'impôt sur le revenu (IR) ainsi que sur l'impôt sur les sociétés (IS)) ;
- la révision à la baisse de la croissance spontanée (à législation constante) des recettes fiscales, de - 5,2 Md€, qui s'explique à la fois par la révision de la croissance économique, et par la diminution des élasticités prévues (notamment sur l'IS) ;
- la réduction du rendement des mesures nouvelles de 1,1 Md€.

[37] Prévision en comptabilité budgétaire.

b) Les risques associés à la prévision du programme de stabilité

En dépit de cette correction de 8,2 Md€, la prévision reste exposée à certains risques à la baisse, notamment sur la TVA et l'impôt sur les sociétés (IS), au-delà de ceux qui résultent des hypothèses économiques.

La principale incertitude concerne le rendement de la TVA en 2013. Son évolution spontanée a été négative en 2012, ce qui ne peut pas s'expliquer uniquement par la faiblesse de la croissance économique. L'explication réside pour une part dans une modification de la structure par taux de la consommation et une accélération des demandes de remboursement des crédits de TVA par les entreprises. Mais l'évolution de la TVA en 2012 reste à ce stade en partie inexpliquée. Différentes hypothèses peuvent être envisagées comme, par exemple, une augmentation de l'activité non déclarée ou d'autres formes de fraude (carrousels notamment). Des travaux d'analyse complémentaires sont nécessaires afin d'identifier les causes réelles de l'évolution de la TVA en 2012.

La révision à la baisse, dans le programme de stabilité, de la prévision de TVA pour 2013 (- 4,5 Md€) prend en compte la moins-value constatée sur 2012 ainsi que la révision du scénario macro-économique pour 2013 mais n'intègre qu'une légère modification de la structure de la consommation par taux. La prévision repose ainsi sur une élasticité proche de 1,0 du produit de la TVA par rapport aux emplois taxables, très supérieure à celle constatée en 2012 qui a été négative, ce qui se traduit par une croissance à législation constante de 1,4 %.

Cette hypothèse n'est pas sans risque, car les facteurs qui ont joué à la baisse sur la croissance de la TVA en 2012 pourraient avoir les mêmes effets en 2013. Le maintien d'une conjoncture dégradée pourrait ainsi se traduire par une persistance des changements de comportements observés, ou supposés, en 2012 au-delà de ce qui est intégré dans le programme de stabilité : déplacement de la consommation des ménages vers des produits à taux réduit, voire développement du travail au noir, du fait de la baisse du pouvoir d'achat ; accélération des demandes de remboursement par les entreprises du fait de la dégradation de leur situation financière.

Ces risques pourraient avoir, comme en 2012, un impact sensible sur les recettes de TVA en 2013 : si une croissance spontanée inférieure de 1 point à celle prévue dans le programme de stabilité était retenue, les recettes fiscales nettes seraient alors diminuées d'environ 1,5 Md€ par rapport à la prévision actuelle.

Les recouvrements de TVA nette sur les cinq premiers mois de l'année sont en hausse de 1,6 % par rapport à ceux de la même période de 2013 alors que le programme de stabilité prévoit une augmentation de 2,5 % sur l'ensemble de l'année. Cet écart d'environ 1 point peut refléter une conjoncture plus dégradée que prévue ou une élasticité de la TVA aux emplois taxables nettement inférieure à 1,0.

La prévision d'impôt sur le revenu pour 2013 est de 70,8 Md€ dans le programme de stabilité, en baisse de 1,1 Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. L'exécution 2012 a été supérieure de 0,5 Md€ à la prévision, mais la croissance spontanée en 2013 a été revue à la baisse de 1,5 Md€. Le principal risque concerne les mesures nouvelles, en particulier le nouvel acompte d'impôt sur les revenus du capital dont le rendement attendu est de 4,6 Md€. La prévision actuelle est néanmoins plausible.

En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, la prévision du programme de stabilité (51,4 Md€) est en retrait de 2,1 Md€ par rapport à la loi de finances initiale. Cette correction correspond à la révision de l'évolution spontanée, qui est désormais réduite à + 0,2 Md€, principalement sous l'effet d'une forte révision à la baisse de l'élasticité, conformément à l'observation de la Cour dans son rapport public annuel sur le caractère très optimiste de la prévision en loi de finances initiale pour 2013. Si cette correction ramène la prévision à un niveau plus cohérent avec les comptes nationaux[38], elle ne supprime pas toute incertitude sur le rendement de l'impôt sur les sociétés dont l'assiette dépend notamment du comportement des entreprises en matière d'autolimitation des acomptes et reste difficile à mesurer.

L'évolution de la situation financière des entreprises permet difficilement d'envisager une croissance spontanée de l'impôt sur les sociétés en 2013 supérieure à celle de 2012, qui a été négative (- 2,0 %), alors que la prévision du programme de stabilité est de + 0,6 %. Le risque, à la baisse, est de l'ordre de 1,25 Md€.

À cette incertitude s'ajoute celle relative aux mesures nouvelles, dont le rendement attendu est de 10,4 Md€, dont 4 Md€ au titre de la limitation de la déductibilité des charges financières. Un aléa, qui peut jouer dans les deux sens, de 1,25 Md€ est retenu.

[38] L'excédent brut d'exploitation des entreprises (EBE) a baissé de 1,5 % en 2012. Bien qu'il soit différent du bénéfice fiscal, l'excédent brut d'exploitation (EBE) est dans les comptes nationaux l'agrégat qui s'en approche le plus.

Pour ce qui est de la taxe intérieure de consommation des produits de l'énergie(TICPE), la prévision a été abaissée de 0,4 Md€ par rapport à la loi de finances initiale, et ressort désormais à 13,3 Md€, en baisse de 0,2 Md€ par rapport à l'exécution 2012, en lien avec la baisse de la consommation de carburants. Les encaissements des trois premiers mois de l'année 2013 étaient inférieurs de 0,4 Md€ à ceux de 2012 sur la même période, ce qui s'explique pour beaucoup par un décalage des dates d'enregistrement de ces encaissements. Cet écart a ainsi été compensé en avril et mai.

2 - Les contentieux fiscaux communautaires

Les dépenses prévues dans la loi de programmation des finances publiques (en comptabilité nationale) au titre des deux contentieux communautaires (précompte mobilier et OPCVM étrangers) ont été révisées dans le programme de stabilité.

S'agissant du contentieux précompte, la loi de programmation avait intégré pour 2013 une dépense de 1,8 Md€, après 0,2 Md€ en 2012. Compte tenu des délais de traitement des dossiers, le programme de stabilité ne prévoit quant à lui aucune dépense avant 2014 (1 Md€ en 2014 et en 2015).

En ce qui concerne le contentieux « OPCVM », le calendrier d'examen des dossiers a également pris du retard. Lors de l'adoption de la loi de programmation, une dépense de 1,5 Md€ était attendue pour 2012 et une enveloppe de 1,8 Md€ avait été prévue pour 2013. L'exercice 2012 n'a finalement supporté qu'une dépense minime (16 M€). Le programme de stabilité de 2013 a reculé d'un an le calendrier des paiements en retenant un coût prévisionnel de 1,5 Md€ en 2013, et 1,8 Md€ en 2014 et 2015.

La prévision des dépenses au titre des contentieux est entourée d'une très grande incertitude, notamment en ce qui concerne le calendrier des décaissements. Ces contentieux font peser un risque important, mais très difficile à anticiper sur les recettes fiscales nettes.

3 - Les recettes non fiscales

Avec 14,2 Md€, la loi de finances initiale pour 2013 a prévu un montant de recettes non fiscales quasiment inchangé par rapport à l'exécution 2012, qui s'est élevée à 14,1 Md€.

Les hypothèses sous-jacentes au programme de stabilité ont conduit à réviser légèrement à la baisse cette prévision, à 13,9 Md€, principalement du fait de la Caisse des dépôts et consignations. La

fraction du résultat net que verse cette dernière serait nulle (contre 0,7 Md€ prévu dans la LFI), tandis que sa contribution représentative de l'impôt sur les sociétés progresserait légèrement (0,5 Md€ contre 0,4 Md€ en LFI). Au total, les prélèvements sur la Caisse des dépôts s'élèveraient à 0,5 Md€ contre 1,1 Md€ prévus en LFI. Cette baisse serait en partie compensée par une hausse des versements de la Coface et de Natixis (+ 0,3 Md€).

Cette nouvelle prévision est toutefois subordonnée à la réalisation de plusieurs conditions.

Le produit des participations de l'État (hors Caisse des dépôts et consignations, et Banque de France) passerait de 3,3 Md€ en 2012 à 4,5 Md€ en 2013. Cette hausse s'explique en grande partie par le contrecoup du versement d'une partie des dividendes (1,4 Md€) sous forme de titres en 2012. Cette opération, sans impact en comptabilité nationale, avait dégradé les recettes de l'État en comptabilité budgétaire. Son non renouvellement en 2013 aurait pour effet de les augmenter mécaniquement.

Toutefois, la quasi stabilité des dividendes entre 2012 et 2013, si on neutralise cette opération, est conditionnée à la bonne tenue des résultats des entreprises. Les premiers éléments communiqués par l'agence des participations de l'État montrent que les résultats pour 2012 des entreprises faisant partie du portefeuille des participations de l'État[39] ne se seraient pas dégradés par rapport à 2011.

Leur marge opérationnelle serait passée de 8,5 % de leur chiffre d'affaires en 2011 à 9,4 % en 2012. Leur résultat net, part du groupe, aurait été stable et, rapporté aux capitaux propres, serait passé de 5,7 % en 2011 à 5,9 % en 2012. Leur dette nette, rapportée aux capitaux propres, aurait toutefois augmenté, de 1,03 % en 2011 à 1,22 en 2012.

Le dividende de la Banque de France devrait progresser de 0,9 Md€ en 2012 à 1,5 Md€ en 2013, mais il pourrait être réduit en raison du reversement au CAS « Participation de la France au désendettement de la Grèce » des revenus perçus par la Banque sur les titres grecs qu'elle détient. La forte progression du résultat avant impôt de la Banque de France (5,64 Md€ en 2011 et 8,17 Md€ en 2012) devrait toutefois permettre de ne pas beaucoup s'écarter de la prévision.

Les autres hypothèses retenues semblent prudentes (frais d'assiette, produits de l'usage des fréquences radioélectriques, remboursements et

[39] Hors Caisse des dépôts et consignations et Banque de France.

intérêts des prêts etc.), sauf celle concernant le produit des amendes qui est da

vantage sujette à caution. La LFI prévoit qu'il devrait être de l'ordre de 1,5 Md€ (contre 1,3 Md€ en 2012), mais cette recette est traditionnellement marquée par son caractère aléatoire.

Au total, les prévisions de recettes non fiscales sont plausibles.

C - Les prélèvements sociaux

1 - Les révisions opérées par le programme de stabilité

Selon le programme de stabilité, la croissance spontanée des prélèvements finançant la protection sociale serait de 1,4 % en 2013. Elle résulte essentiellement, pour ce qui concerne les cotisations sociales (350 Md€ en 2013) et une grande partie de la CSG (92,5 Md€), de l'augmentation de la masse salariale du secteur privé. Pour 2013, celle-ci a été revue à la baisse d'un point par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale (+ 1,3 % au lieu de + 2,3 %).

Cette révision du taux de croissance de la masse salariale privée a pour conséquence une réduction de 2 Md€ des prélèvements sociaux finançant le régime général pour 2013 par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale. Elle a été portée à un peu plus de 3,0 Md€ en raison notamment du moindre rendement de certaines mesures comme le forfait social.

Pour l'ensemble des administrations sociales, les prévisions de recettes ont été revues à la baisse d'environ 5 Md€ dans le programme de stabilité par rapport à la loi de programmation.

2 - L'importance des mesures nouvelles

Selon le programme de stabilité, les prélèvements obligatoires affectés aux administrations sociales, au sens de la comptabilité nationale, devraient croître de 3,3 % en 2013 après 3,6 % en 2012. Ils devraient s'élever à 509,1 Md€ en 2013 contre 492,9 Md€ en 2012.

Comme en 2011 et 2012, les mesures nouvelles devraient apporter une forte contribution à la progression des prélèvements sociaux en 2013 (1,9 points sur une augmentation totale de 3,3 points). Pour les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et le FSV, l'apport des mesures nouvelles proviendrait :

- pour environ la moitié, des suppressions ou de réductions de mesures dérogatoires en matière de prélèvement (essentiellement l'effet en année pleine de la hausse du forfait social en application de la deuxième LFR pour 2012, de la rétrocession du produit de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie au FSV, de l'assujettissement des indemnités de rupture au forfait social, des différentes mesures relatives aux cotisations sociales des travailleurs indépendants) ;
- pour l'autre moitié des augmentations de taux ou de créations de nouveaux prélèvements (hausse de la fiscalité sur les bières, modifications relatives à la taxe sur les salaires, augmentation du taux des cotisations de la CNRACL, effet en année pleine de l'augmentation des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et de l'augmentation du taux de cotisation vieillesse pour financer l'élargissement du dispositif carrières longues).

3 - Les risques associés à la prévision du programme de stabilité

La Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2013 a mis en évidence des facteurs autres que la révision de la masse salariale des entreprises conduisant à des pertes de recettes en 2013 : recettes fiscales (- 0,6 Md€), cotisations des particuliers employeurs (- 0,4 Md€) et forfait social (- 0,6 Md€) notamment. Ces pertes peuvent tenir, pour partie, à une surestimation du rendement attendu de la réduction de niches sociales (particuliers employeurs, forfait social).

Certaines de ces pertes ont été anticipées dans le programme de stabilité[40], mais pas toutes[41]. En outre, le programme de stabilité prévoit un accroissement du produit de la CSG de 1,5 % alors que le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2013 ne retient plus que 0,9 %, dans des comptabilités certes différentes[42].

De plus, au vu du net ralentissement constaté sur les derniers trimestres, une augmentation plus faible de la masse salariale privée ne peut être exclue.

Pour l'ensemble des administrations sociales, le risque total de pertes de recettes est d'au moins 1,0 Md€ par rapport au programme de

[40] La perte de recettes sur le forfait social avait été anticipée pour un montant un peu plus important (0,7 Md€).
[41] La perte sur les cotisations des particuliers employeurs ne l'a pas été.
[42] Comptabilité nationale et comptabilités des caisses.

stabilité, à prévision de croissance du PIB inchangée (2,0 Md€ si la croissance du PIB est révisée de 0,2 point à la baisse).

D - Les recettes des administrations locales

Le programme de stabilité retient, pour 2013, une croissance des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales, en comptabilité nationale, de 1,7 % à législation constante, soit quasiment celle du PIB en valeur. Les mesures nouvelles (hausse des taux pour l'essentiel) porteraient cette croissance à 2,0 %. Les transferts de l'État, hors fonds de compensation de la TVA, sont stabilisés en valeur par rapport à 2012.

Ces prévisions sont inférieures aux évolutions constatées en 2012, les prélèvements des APUL ayant progressé de 3,3 % à législation constante.

Pour 2013, les taxes sur lesménages[43] devraient continuer à évoluer sous l'effet de l'augmentation de leur assiette. Celle-ci résulte de la revalorisation forfaitaire des bases cadastrales, de 1,8 % en 2013 comme en 2012, et de la croissance en volume du patrimoine immobilier en 2012, sans doute plus faible qu'en 2011. En conséquence, une croissance spontanée des recettes de taxes foncières (3,3 %) et de taxe d'habitation (3,8 %) quasiment égale à celle de 2012, comme l'envisage le programme de stabilité, est sans doute un peu optimiste.

Si la progression de l'assiette, hors revalorisation, était inférieure de 0,5 point à la prévision du programme de stabilité, la perte de recettes serait de 250 M€. Par ailleurs, les taux devraient se stabiliser compte tenu de la perspective des élections municipales de 2014 et l'impact des mesures nouvelles peut être considéré comme très faible.

Les notifications de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) transmises aux collectivités au mois de mars (16,3 Md€) traduisent une augmentation surprenante du produit distribué en 2013 (+ 7,5 %), sur la base des encaissements effectués par l'administration en 2012. Cette croissance (+ 1,1 Md€) résulterait de l'augmentation du nombre d'entreprises prises en compte (+ 15,2 %) et du dynamisme de certains secteurs d'activité, en particulier pour les entreprises exerçant une activité financière et d'assurance. Elle illustre les incertitudes qui

[43] Taxe d'habitation taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties.

accompagnent encore la mise en place des impôts qui ont remplacé la taxe professionnelle.

En comptabilité nationale, ce sont les encaissements de CVAE de 2013 sur le compte d'avances aux collectivités locales qui seront enregistrées en recettes des administrations publiques locales. Le programme de stabilité retient une croissance de 6,4 % qui est très forte alors que la valeur ajoutée marchande croîtrait de moins de 2,0 % en 2013 comme en 2012. Si la croissance des encaissements de CVAE a été étonnamment forte en 2012, il n'est pas certain qu'elle le soit autant en 2013. Une évolution proche de celle de la valeur ajoutée marchande se traduirait par une moindre recette d'environ 500 M€.

En ce qui concerne la fiscalité indirecte, les données disponibles restent d'interprétation délicate. L'évolution du marché immobilier, qui affecte le montant des droits de mutation à titre onéreux, demeure incertaine en 2013 comme elle l'a été tout au long de l'année 2012. Toutefois, le retournement du marché qui semble se dessiner est de nature à peser négativement sur l'évolution des droits indirects. Le programme de stabilité retient une baisse de 13,0 % des droits de mutation à titre onéreux qui semble une hypothèse raisonnable.

La faible progression des transferts reçus des autres administrations publiques, liée au gel d'une grande partie des dotations de l'État, contribuera par ailleurs à limiter l'évolution globale des ressources des collectivités locales.

Dans le cadre de l'effort de maîtrise des dépenses, et conformément aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011 à 2014, certaines dotations ont été gelées en valeur. Leur enveloppe (50,5 Md€), dite « normée », comprend l'ensemble des prélèvements sur recettes, hors fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et dotations issues de la réforme de la fiscalité locale[44], ainsi que les crédits budgétaires de la mission ***Relations avec les collectivités territoriales*** et de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle. Le gel en valeur de cette enveloppe, qui représente un quart des ressources des collectivités locales (hors emprunt), a été reconduit en 2013.

Le gel des dotations n'a cependant pas la même portée pour chacune des catégories de collectivités. Cette portée dépend de l'évolution des ressources, notamment fiscales, dont ces dernières

[44] Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle.

disposent par ailleurs. À cet égard, la réforme de la fiscalité locale de 2010 n'a pas eu la même incidence pour le bloc communal, pour les départements et pour les régions. La contrainte financière est moins forte pour les communes et les intercommunalités, dont la fiscalité directe constitue encore une part importante (82 %) des ressources fiscales, que pour les autres catégories de collectivités pour lesquelles cette part est plus faible (46 % pour les départements et 36 % pour les régions).

A la demande du Premier ministre, des travaux sont actuellement conduits au sein du comité des finances locales afin de proposer une évolution des ressources des départements compte-tenu du dynamisme des allocations individuelles de solidarité qu'ils financent. Cette instance est également chargée de faire des propositions permettant d'octroyer aux régions des marges de manœuvre fiscales.

Au total, le programme de stabilité prévoit une hausse de 2,0 % des prélèvements obligatoires locaux, de 0,2 % des versements de l'État et de 2,2 % du total des recettes des APUL. La cohérence de ces prévisions n'est assurée qu'en faisant l'hypothèse d'une progression de 4,1 % de leurs autres ressources (redevances pour services rendus notamment), ce qui semble élevé au regard de leur évolution en 2012 (1,8 %). Un risque de l'ordre de 0,15 Md€ peut être retenu à ce titre.

E - L'ensemble des prélèvements obligatoires

Les hypothèses retenues dans le programme de stabilité se traduisent par une perte pour l'État de 8,2 Md€ sur les recettes fiscales nettes et de 0,2 Md€ sur les recettes non fiscales par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. Elles entraînent aussi une perte de recettes de 3,0 Md€ pour le régime général par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale.

Si la croissance du PIB devait être révisée à la baisse de 0,2 point par rapport à la prévision du programme de stabilité, les recettes des administrations publiques seraient à nouveau réduites d'environ 2 Md€, soit 0,1 % du PIB.

Indépendamment des aléas qui s'attachent aux prévisions de croissance, des risques supplémentaires pèsent sur les prévisions spécifiques à certaines recettes publiques dont le tableau suivant présente la synthèse. Ces pertes de recettes pourraient représenter jusqu'à 0,3 % du PIB (soit 6 Md€).

Tableau n° 11 : les risques, hors révision de la croissance du PIB, pesant sur les recettes du programme de stabilité (Md€)

TVA	0 à 1,5
Impôt sur les sociétés	0 à 2,5
Total État	**0 à 4**
Taxes foncières et d'habitation	0 à 0,25
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	0 à 0,5
Recettes non fiscales des collectivités locales	0 à 0,15
Total APUL	**0 à 0,9**
ODAC[45]	**0 à 0,1**
Prélèvements au profit des **ASSO**	**0 à 1,0**
Total APU	**0 à 6**

Source : Cour des comptes

II - Des objectifs de dépenses susceptibles d'être respectés

Les dépenses de l'État sont examinées au regard de la loi de finances initiale ; celles de la sécurité sociale au regard de la loi de financement de la sécurité sociale et des prévisions des organismes sociaux tels que l'Unédic ; celles des autres organismes publics au regard du programme de stabilité. Enfin, les risques pesant sur la dépense totale des administrations publiques inscrite dans le programme de stabilité sont analysés.

A - Les dépenses de l'État

Les analyses qui suivent ont été conduites en tenant compte des risques identifiés à l'issue de l'exercice 2012[46], des dépenses des cinq premiers mois et des annonces gouvernementales postérieures à la LFI pour 2013. Des échanges ont aussi eu lieu avec les différents ministères afin de mettre en évidence d'éventuelles tensions déjà perceptibles à ce stade de l'année.

[45] Ce risque concerne la taxe sur les poids lourds affectée à l'AFITF dont la mise en œuvre prévue en juillet 2013 a été reportée.

[46] Ces risques sont détaillés dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État relatif à l'exercice 2012, et, pour chaque mission budgétaire, dans les notes d'exécution budgétaire.

Quatre points sont examinés dans les développements ci-dessous :

- le rappel du cadrage budgétaire opéré par la LFI 2013 et des objectifs de dépenses sous normes ;
- l'examen global du rythme de consommation des crédits sur le budget général au 31 mai 2013 ;
- un examen plus analytique des tensions sur le budget général et les comptes spéciaux, ainsi que sur la masse salariale, débouchant sur un chiffrage des risques de dépassement ;
- une appréciation sur les possibilités de faire face à ces risques par le pilotage de la réserve de précaution.

Les normes budgétaires

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a assigné un double objectif de limitation des crédits de l'État :

- une norme de dépenses dite « zéro valeur », correspondant à i) une stabilisation en euros courants des dépenses de l'État sur un périmètre comprenant les crédits du budget général, mais en excluant la charge de la dette, les pensions et les remboursements et dégrèvements, ii) et en y incluant les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et au profit de l'Union européenne iii) et le produit plafonné des impositions et ressources affectées aux opérateurs et organismes divers chargés de mission de service public ;

- une norme de dépenses dite « zéro volume », correspondant au plafonnement de la progression des dépenses de l'État à l'inflation, c'est-à-dire une stabilisation en euros constants, sur le périmètre précédent, auquel s'ajoutent les charges de la dette et les contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*.

1 - Le cadrage budgétaire de la loi de finances initiale pour 2013

a) Les crédits ouverts

Hors remboursements et dégrèvements et hors fonds de concours, la loi de finances (LFI) pour 2013 a ouvert sur le budget général 294,87 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 299,32 Md€ en crédits de paiement (CP).

Par rapport à la LFI 2012 qui avait ouvert 295,31 Md€ en AE et 290,71 Md€ en CP, les AE sont stabilisés (- 0,1 %) tandis que les CP augmentent de 3 %. Cette hausse s'explique pour l'essentiel par la budgétisation de la dotation au mécanisme européen de stabilité (MES)

pour 6,5 Md€[47] et l'augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement pour 1,6 Md€.

Le tableau ci-après indique en outre quels ont été les crédits ouverts en LFI sur les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Tableau n° 12 : crédits des budgets annexes et comptes spéciaux

En Md€	LFI 2012		Exécution 2012		LFI 2013	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Budgets annexes	2,23	2,23	2,25	2,28	2,30	2,31
Comptes d'affectation spéciale	63,95	64,05	70,05	69,26	74,55	74,53
Comptes de concours financier	103,16	106,95	98,69	98,37	114,98	114,93

Source : Cour des comptes

b) La norme en valeur

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2013 affichait une stabilité des dépenses, à 279,5 Md€, entre la LFI pour 2012 et le PLF pour 2013, sur le champ de la norme budgétaire en valeur à périmètre constant.

A la suite de l'approbation par le Parlement européen, le 12 décembre dernier, d'un budget rectificatif pour 2012, le Gouvernement a fait voter en LFI pour 2013 une augmentation de 0,8 Md€ des prélèvements en faveur de l'Union européenne et porté à 280,3 Md€ les dépenses sur le champ de la norme en valeur. Il a toutefois annoncé que ces dépenses supplémentaires seront gagées en cours de gestion par des économies à due concurrence de façon à respecter l'objectif de dépense inscrit dans le projet de loi de finances (279,5 Md€), désigné par « l'objectif 2013 » dans les développements suivants. Ce sont les conditions dans lesquelles il peut être atteint qui sont analysées ci-après.

S'il est atteint, les dépenses auront, en exécution, augmenté sur ce champ de 1,2 Md€ en 2013 après avoir diminué de 2,0 Md€ en 2012.

[47] Ces crédits n'avaient pas été budgétés en LFI 2012, le traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES) ayant été signé le 2 février 2012. La LFR de mars 2012 a engagé 16,3 Md€ en AE.

Tableau n° 13 : dépenses sur le champ de la norme en valeur

Md€	2011	2012	2013
LFI	280,7	279,5	280,3
Objectif 2013 du gouvernement			279,5
Exécution	280,3	278,3	

Source : Cour des comptes ; périmètre LFI 2013

c) La norme en volume

Sur le champ « zéro volume », la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 et la LFI prévoient une évolution de la dépense (+ 0,3 %) nettement inférieure à l'hypothèse d'inflation (+ 1,75 %) en raison notamment des conditions d'endettement favorables. La charge de la dette s'élèverait à 46,9 Md€ en 2013, alors que, en 2012, la LFI avait prévu 48,8 Md€ et la dépense exécutée a été de 46,3 Md€. Les contributions des ministères et opérateurs au CAS *Pensions*, qui permet de mettre en évidence le financement des retraites des fonctionnaires de l'État, augmentent de 7,0 %[48].

Tableau n° 14 : dépenses sur les champs des normes en valeur et en volume

En Md€	LFI 2012 (format 2013)	Objectif LFI 2013	Var. 2012/2013
Budget général (sur le périmètre de la norme)	199,8	199,0	- 0,4 %
PSR (Union européenne et collectivités territoriales)	74,5	76,1	+ 2,2 %
Taxes affectées plafonnées	5,2	5,1	- 3,6 %
Compensation en gestion du PSR Union européenne		-0,8	
Norme " zéro valeur"	**279,5**	**279,5**	**0,0 %**
Charge de la dette	48,8	46,9	- 3,9 %
Contribution ministères et opérateurs au CAS *Pensions*	42,3	45,2	+ 7,0 %
Norme " zéro volume"	**370,5**	**371,5**	**+ 0,3 %**

*Source : Cour des comptes. * PSR = prélèvements sur recettes.*

[48] À compter de 2013 les versements des opérateurs effectués à partir de subventions pour charges de service public sont comptabilisés dans les contributions au CAS *Pensions* dans le champ « zéro volume ». Cette mesure a pour effet de rendre moins difficile le respect de la norme « zéro valeur » dont relevaient ces dépenses.

2 - L'analyse du rythme de consommation des crédits : certaines missions à surveiller plus particulièrement

Les dépenses nettes du budget général de l'État s'élevaient au 31 mai à 2013 à 135,0 Md€, contre 126,7 Md€ à la même période de l'année en 2012, soit un rythme de consommation particulièrement soutenu (+ 8,2 Md€).

Au contraire des années précédentes, cet écart ne résulte pas du passage progressif au progiciel de gestion budgétaire et comptable CHORUS qui, en raison des délais d'adaptation des services à ce nouvel outil, avait eu parfois pour effet de ralentir en début d'année le rythme de consommation des crédits et de rendre malaisée les comparaisons entre exercices. La totalité des ministères disposant de CHORUS depuis 2011, cet effet ne joue plus.

L'essentiel de l'écart constaté porte sur la mission ***Engagements financiers de l'État***, qui, avec 25,1 Md€ consommés, enregistre une dépense supérieure de 5,7 Md€ au niveau observé l'an dernier. Cette hausse semble cependant résulter de mouvements calendaires et non de véritables dépassements : en effet, une première tranche de la dotation au MES (3,3 Md€) a été payée en avril 2013, alors que le versement n'avait eu lieu en 2012 qu'en octobre. Par ailleurs, la quote-part française (1,6 Md€) au capital de la banque européenne d'investissement (BEI) – dépense qui n'avait pas d'équivalent en 2012 – a été versée au premier trimestre. Ces deux dépenses expliquent à elles seules plus des deux-tiers du ressaut constaté sur les premiers mois de l'année.

Les autres missions présentant un niveau de consommation élevé comparativement à la situation de mai 2012 sont traditionnellement sujettes à des dépassements : c'est le cas des missions ***Enseignement scolaire*** (+ 0,7 Md€ par rapport à mai 2012), ***Sécurité*** (+ 0,4 Md€) ou encore ***Justice*** (+ 0,3 Md€).

La mission ***Défense*** se situe à + 1,2 Md€, en raison de la progression des dépenses de fonctionnement liée sans doute pour une part à l'opération au Mali ; le niveau des dépenses de personnel est comparable à celui observé l'an passé, exercice qui avait été caractérisé par une forte dérive de la masse salariale.

Il est certes encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives de cette situation, mais il apparaît déjà que ces missions devront faire l'objet d'une vigilance particulière dans les mois à venir.

Dans le champ des ministères sociaux, seule la mission ***Solidarité, insertion et égalité des chances*** présente un niveau de consommation plus élevé que l'an dernier à la même époque (+ 0,5 Md€), tandis que

Égalité des territoires, logement et ville, et ***Travail et emploi*** sont au même niveau. Pour cette dernière mission, cette situation peut s'interpréter comme le signe d'une montée en charge plus lente que prévu pour plusieurs dispositifs (emplois d'avenir et contrats de génération en particulier). Toutefois, un effet de rattrapage n'est pas à exclure sur le deuxième semestre.

3 - Des risques globalement maîtrisables avec cependant une forte incertitude sur le prélèvement sur recettes

a) Les risques par mission sur le champ zéro valeur

Les principaux risques identifiés à la lumière de l'exercice 2012 et des éléments d'information sur le début de la gestion 2013

Dans son rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2012, la Cour a relevé des risques de dépassements, notamment pour les missions : ***Défense ; Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ; Solidarité, insertion et égalité des chances ; Égalité des territoires, logement et ville ; Travail et emploi***. Les éléments recueillis sur le début de l'exercice 2013 confirment ces analyses.

La masse salariale de la mission ***Défense*** constitue une source de dérive potentielle. En dépit d'une hausse (« rebasage ») de 200 M€, les crédits de personnel (titre 2) ouverts par la LFI pour 2013 sont inférieurs de presque 600 M€ (hors contributions au CAS *Pensions*) à l'exécution de 2012. Le respect de ces crédits est conditionné à la réalisation du schéma d'emplois prévu (7 541 suppressions d'emplois sur l'exercice 2013) et à l'hypothèse, volontariste, d'une récupération des sommes versées indûment à la suite des dysfonctionnements du calculateur de paye Louvois. Toutefois, les trop-versés ne sont évalués qu'à 100 M€ par le ministère de la défense

Par ailleurs, le volume des promotions devra être strictement contrôlé de manière à éviter toute dérive du GVT solde. À la lumière des exercices précédents, et en particulier de celui de 2012 qui avait vu la masse salariale dériver de plus de 400 M€ (hors CAS ***Pensions*** et fonds de concours), la réalisation de ces objectifs paraît difficile.

Une deuxième source de dépassement sur cette mission, d'ores et déjà avérée, concerne le coût des opérations extérieures (OPEX). Comme en 2011 et 2012, la LFI 2013 a budgété à ce titre 630 M€, montant sous-évalué par rapport au coût habituel des OPEX ces dernières années, qui est compris entre 800 et 900 M€. Le ministère de la défense estime le dépassement total (opérations récurrentes et Mali) prévisionnel à environ 500 M€. Toutefois, l'opération au Mali se poursuit et la présence de

militaires français, même en nombre réduit, est envisageable sur le reste de l'année. En outre, il est peu probable que le retrait des troupes françaises d'Afghanistan se traduise immédiatement par de fortes économies, en raison du coût du rapatriement des matériels, de leur usure et des frais induits par leur reconfiguration. Au total, un dépassement pouvant aller jusqu'à 700 M€ n'est pas à exclure au titre des OPEX.

En ce qui concerne la mission ***Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales***, le coût des refus d'apurement communautaire – qui n'est traditionnellement pas budgété – constitue un aléa encore plus important que les années précédentes. Il pourrait en effet se traduire par un dépassement susceptible de varier entre 70 M€ et 525 M€ d'après le ministère. Ce dernier montant semble toutefois improbable, la moyenne se situant autour de 100 M€ ces dernières années. Secondairement, des tensions sont à prévoir sur les subventions à l'office national des forêts. Il ne paraît d'autre part guère possible de réaliser des économies importantes, à la différence de l'année dernière où des marges de manœuvre significatives mais circonstancielles avaient été trouvées[49]. La levée de la réserve de précaution ne permettrait pas d'absorber complètement ces aléas, et le besoin net de financement, après dégel, pourrait se situer entre 0,1 et 0,3 Md€ environ.

S'agissant des ministères sociaux, plusieurs points de vigilance sont à relever.

Sur la mission ***Égalité des territoires, logement et ville***, la prévision relative au coût de l'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation de logement à caractère social (ALS) s'avère comme chaque année fragile, voire peu réaliste puisqu'elle repose notamment sur l'hypothèse d'une légère diminution du nombre de chômeurs en 2013. Dans ces conditions, la contribution de l'État au fonds national d'aide au logement (FNAL), budgétée à hauteur de 4,88 Md€, devra probablement être revue à la hausse. Pour mémoire, ce poste de dépenses enregistre des dépassements récurrents (264 M€ en 2012 et 258 M€ en 2011).

Les dépenses d'hébergement représentent une deuxième zone de risque pour cette mission. Les dépassements prévisibles de crédits sont encore amplifiés en 2013 en raison des engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté.

[49] L'extension aux emplois permanents de l'exonération de charges sociales des travailleurs occasionnels et des demandeurs d'emploi n'avait pu avoir lieu, cette mesure étant jugée non conforme par les autorités communautaires. Une marge de 210 M€ avait ainsi été dégagée.

Sur ces deux postes, les risques peuvent être évalués, à ce stade de l'année, entre 230 et 330 M€[50].

En ce qui concerne la mission ***Solidarité, insertion et égalité des chances***, l'allocation adulte handicapée (AAH) se caractérise par la forte dynamique de sa dépense (+ 9,2 % entre 2011 et 2012), à l'origine de dépassements répétés par rapport aux crédits prévus en LFI (+ 291 M€ en 2012). Outre la progression du nombre de bénéficiaires, cette hausse s'explique en partie par le plan de revalorisation de 25 %, sur 5 ans, qui s'est achevé en 2012. À droit constant, elle devrait donc être moindre à partir de 2013. Budgétées à hauteur de 8,15 Md€ en LFI 2013, les dépenses de l'AAH devront toutefois faire l'objet d'un suivi particulier au cours de l'actuel exercice. Sur ces bases, l'hypothèse d'un dépassement de l'ordre de 100 M€ paraît vraisemblable.

Cette mission porte également les crédits relatifs à la subvention d'équilibre que verse l'État au fonds national des solidarités actives (programme *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales*). Son montant dépend principalement du niveau des dépenses au titre du revenu de solidarité active (RSA) et des allocations exceptionnelles de fin d'année aux allocataires du RSA et, depuis 2013, aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation équivalent retraite et de l'allocation transitoire de solidarité, antérieurement financées par le fonds de solidarité, ainsi que des recettes tirées des prélèvements de solidarité (1,45 %) sur les revenus du patrimoine et les produits de placement. Les dépenses du RSA sont depuis plusieurs années inférieures aux prévisions. La baisse de dotation de la LFI 2013 (- 24 M€ en AE et - 49 M€ en CP) sur ce programme par rapport à la LFI 2012 pourrait toutefois rendre plus difficile les redéploiements en gestion vers les autres programmes de la mission.

Sur la mission ***Travail et emploi***, l'actualisation des hypothèses prises en compte pour la construction de la LFI fait apparaître des risques de dépassement pour les dépenses de solidarité (allocation spécifique de solidarité) et d'activité partielle. En revanche, la décision d'allonger la durée moyenne des contrats aidés nouvellement conclus pour passer à 12 mois ne devrait avoir d'impact que sur les AE en 2013 (de l'ordre de 270 M€) et non sur les CP, la durée moyenne réellement constatée en début d'exercice étant inférieure aux prévisions de la LFI (8,6 mois).

[50] La fourchette basse de l'estimation tient compte de la seule dynamique des dépenses d'aides personnelles au logement versées par le FNAL, sous l'hypothèse notamment d'un accroissement de 5 % du nombre des chômeurs. La fourchette haute tient compte, en outre, d'un manque à gagner prévisible sur les recettes affectées au FNAL, compte tenu de l'évolution de la conjoncture.

Le rythme de montée en puissance des emplois d'avenir, prévus pour s'élever à 100 000 fin 2013 et dont le coût est estimé en LFI à 467 M€, constitue un autre facteur d'incertitude. À l'inverse des contrats uniques d'insertion (CUI), le nombre de contrats signés fin avril (16 000) se situe très en retrait des prévisions. Un effet de rattrapage pourrait toutefois survenir ultérieurement, surtout si le dispositif était assoupli et élargi à l'emploi privé. L'aggravation de la situation économique pourrait en outre conduire le Gouvernement à augmenter le nombre de contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) et de contrats initiative emploi (CUI-CIE).

Cette mission est en outre particulièrement concernée par les décisions prises après la LFI par le Gouvernement, de telle sorte que les risques peuvent être estimés entre 0,3 et 0,5 Md€.

D'autres risques sont à signaler concernant les missions ***Santé*** et ***Action de l'extérieure de l'État***, la masse salariale de la Police nationale, ou le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile (programme *Immigration et asile)*, bien que ce dernier ait fait l'objet d'un rebasage dans les LFI 2012 et 2013. Ces risques sont compris entre 0,1 et 0,2 Md€. Pour les bourses étudiantes, l'ampleur du dépassement potentiel est plus réduite que lors des exercices antérieurs en raison de l'abondement de près de 150 M€ dont a bénéficié en LFI le programme *Vie étudiante*.

Les risques résultant des annonces postérieures à la LFI 2013

Postérieurement au vote de la LFI pour 2013, plusieurs annonces gouvernementales ont été faites qui se traduiront par des dépenses supplémentaires non budgétées à ce stade, mais dont l'impact se fera surtout sentir à partir de 2014. Il s'agit en particulier du plan de lutte contre la pauvreté : rattrapage du niveau du RSA socle de 10 % d'ici 2017, hausse du plafond de la CMU complémentaire (vraisemblablement financée par un prélèvement sur les mutuelles), « garantie jeune » pour les 18-25 ans sans emploi ni formation.

Les risques sont, en 2013, concentrés principalement sur la mission ***Travail et emploi***. La mise en place des contrats de génération devrait couvrir à horizon 2016 l'intégralité des salariés jeunes et seniors des entreprises de 300 salariés et plus, soit 1,2 million de personnes. Pour 2013, son coût est estimé à 225 M€ en AE et CP. Une autre source de dépassement concerne l'annonce faite par le Premier ministre, le 14 janvier 2013 dernier, du déblocage de 110 M€ en faveur de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). L'instauration de l'allocation transitoire de solidarité pour certains demandeurs d'emploi concernés par le report de l'âge de départ en retraite devrait avoir un impact de l'ordre de 50 M€ en 2013.

Les marges paraissent relativement limitées. L'apurement de créances de l'État sur la Sécurité sociale, tout en honorant les charges à payer constatées dans l'arrêté des comptes de 2012, pourrait laisser libre d'emploi un montant d'environ 100 M€ en 2013 (contre plus de 400 M€ en 2012) correspondant au niveau de mise en réserve de ces dotations.

Il est donc fort probable qu'au-delà du recours à la réserve de précaution en fin d'année, une ouverture de crédits supplémentaires soit nécessaire en cours d'exercice.

b) L'évolution de la masse salariale

Une analyse de l'évolution de la masse salariale totale prévue en LFI confirme les risques pesant sur le titre II qui ont été mis en évidence au niveau des missions, notamment de la mission ***Défense***.

Les dépenses de masse salariale (titre 2 hors contributions au CAS *Pensions*) ont été prévues à 80,2 Md€ en LFI 2013. À périmètre constant, elles sont en augmentation de 0,2 % (0,2 Md€) par rapport à la LFI 2012. Cette prévision est exposée à plusieurs risques.

Elle a été établie en partant d'une prévision d'exécution pour 2012 de 81,0 Md€, supérieure au montant prévu en LFI. Après correction pour tenir compte des changements de périmètre, cette base 2012 est de 80,6 Md€. Le passage à la prévision 2013 (80,2 Md€) résulte des éléments suivants :

- une baisse de 0,45 Md€ au titre du schéma d'emploi, c'est-à-dire pour l'essentiel de l'impact en 2013 de la réduction des effectifs enregistrée en 2012 ;
- une hausse de 0,2 Md€ au titre du GVT solde ;
- une hausse de 0,15 Md€ au titre des mesures générales (le point étant gelé, il s'agit de la GIPA et des mesures en faveur des bas salaires) ;
- une hausse de 0,3 Md€ au titre des mesures catégorielles ;
- une baisse de 0,6 Md€ au titre des « mesures diverses ».

L'exécution en 2012 a été inférieure de 0,2 Md€ à la prévision d'exécution, ce qui donne une marge de sécurité mais elle est insuffisante pour couvrir les autres facteurs de risques.

Le schéma d'emplois sera difficile à respecter dans la mesure où, les départs en retraite ayant été revus à la baisse, une réduction des recrutements programmés est nécessaire.

Les trois facteurs suivants de variation de la masse salariale en 2013 n'appellent pas d'observations, contrairement au dernier.

Les « mesures diverses » comprennent des mesures « ponctuelles » (primes de départ par exemple), qui sont « débasées » et réduisent l'augmentation de la masse salariale l'année suivante, ainsi que le coût des heures supplémentaires.

Au cours de ces dernières années, les mesures dites ponctuelles ont toujours été remplacées par d'autres, plus coûteuses, et les heures supplémentaires ont augmenté, si bien que les « mesures diverses » ont toujours contribué à accroître la masse salariale (de 0,3 Md€ en 2012). En 2013, deux facteurs peuvent contribuer à les faire jouer dans l'autre sens :

- au lieu d'augmenter (de 0,1 Md€ en 2012), le coût des heures supplémentaires diminuerait (de 0,1 Md€ en 2013) ;
- certaines dépenses imputées en 2012 sur le budget de la mission Défense, seraient exceptionnelles et non reconductibles, voire entraineraient des remboursements de trop perçus en 2013.

Or les dépassements en 2012 sur la mission ***Défense*** ont des causes multiples (défaut de programmation initiale, difficulté de maîtrise du GVT, défaillances du système de paie) qui ne semblent pas encore maîtrisées et peuvent se reproduire en 2013. À supposer que les trop perçus de 2012 identifiés par le ministère de la défense (0,1 Md€) soient bien récupérés en 2013, cela expliquerait seulement une baisse de 0,2 Md€ des « mesures diverses » entre 2012 et 2013.

Au-delà des dépenses prévues en LFI, certaines annonces faites depuis le début de l'année auront un impact relativement limité en 2013. La prime de 400 euros aux professeurs des écoles serait ainsi financée par redéploiement (mobilisation d'une partie des mesures catégorielles du ministère de l'éducation nationale) et pourrait être fractionnée sur 2013 et 2014. Son coût en année pleine est de l'ordre de 160 M€.

Au total, il existe un risque de dépassement des crédits de rémunération inscrits en LFI de l'ordre de 0,5 Md€. Ce risque ne doit pas être ajouté à ceux qui ont été mis en évidence précédemment au niveau des crédits par mission qui intègrent le titre II, mais cet examen de la masse salariale conforte l'analyse par mission.

c) Une forte incertitude sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

Selon la LFI, les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne devraient s'élever à 20,4 Md€ en 2013 (18,9 Md€ en 2012). Ce montant intègre les 0,8 Md€ introduits par amendement gouvernemental en loi de finances initiale pour tenir compte du vote d'un budget rectificatif en décembre 2012 par les autorités communautaires. Ce 0,8 Md€ constitue un risque certain, comme il a été annoncé par le Gouvernement lors du vote de cet amendement, pour le respect de la norme en valeur qui suppose qu'ils soient financés par des économies sur le budget général.

Ce montant pourrait évoluer significativement. En effet, cinq propositions de budget rectificatif ont été présentées depuis le début de l'année par la Commission européenne. En particulier, la proposition de budget rectificatif n° 2 s'élève à 11,2 Md€ en dépenses. Elle s'inscrit dans la continuité de la décision du trilogue[51] du 10 décembre 2012 à l'issue duquel la Commission s'était engagée « *à présenter au début de l'année 2013 un projet de budget rectificatif destiné uniquement à couvrir les créances suspendues de 2012 (…), ainsi que les autres obligations juridiques en suspens, sans préjudice de la bonne exécution du budget 2013* ». Compte tenu de la quote-part française à la contribution au budget européen (16 %), cette proposition de budget rectificatif pourrait avoir pour effet de majorer jusqu'à 1,8 Md€ le prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne si elle était adoptée dans son intégralité.

Les négociations budgétaires ne sont pas terminées, ce montant sera sans doute revu à la baisse et d'autres facteurs affecteront le prélèvement sur recettes, mais la proposition de la Commission européenne est actuellement la seule base officielle sur laquelle s'appuyer pour apprécier le risque pesant sur le prélèvement sur recettes.

Quelle que soit la date d'adoption du budget rectificatif servant de vecteur à cette opération, la hausse du prélèvement sur recette sera rattachée en comptabilité nationale à l'exercice 2013. Il n'en sera pas de même en comptabilité budgétaire si le budget rectificatif est adopté en toute fin d'année 2013 et s'il ne peut donc être compris dans l'appel de fonds adressé par la Commission européenne aux États membres à la mi-novembre. Ceci conduirait en effet à décaler le décaissement au début de

[51] Un trilogue est une réunion entre les représentants du Conseil, de la Commission et du Parlement européen.

l'année suivante[52]. Le Conseil s'est engagé, toutefois, à se prononcer « dans les plus brefs délais ».

d) Les risques pesant sur le budget général à travers les comptes spéciaux

Le principal risque identifié sur les comptes spéciaux concerne le compte d'affectation spéciale (CAS) ***Aide à l'acquisition de véhicules propres***. Celui-ci a été budgété en équilibre dans la LFI 2013 mais risque d'être déficitaire en exécution en raison de recettes (malus) insuffisantes pour couvrir ses dépenses (bonus encourageant l'achat de véhicules économes en émission de CO2). Le CAS peut alors bénéficier, comme en 2012, d'un financement additionnel de la part du budget général. L'amplification probable du déficit du CAS constaté au début de l'année dans les mois qui viennent obligera à mobiliser de nouvelles ressources sur le budget général, ce qui pourrait peser sur la norme de dépenses à hauteur d'environ 0,1 Md€, ou à modifier le barème du bonus.

e) Synthèse des risques sur le champ « zéro valeur »

Le tableau ci-dessous récapitule les principaux risques de dépassement identifiés. L'information de la Cour ayant été incomplète, ils ne peuvent pas être considérés comme exhaustifs.

[52] Les deux budgets rectificatifs adoptés par l'Union européenne à la fin novembre et au début de décembre 2012 ont ainsi obéi à des règles de rattachement différentes en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale : le versement n'ayant eu lieu qu'au début du mois de janvier 2013, l'impact budgétaire a été concentré sur l'exercice 2013 ; en revanche, en comptabilité nationale, Eurostat a considéré que cette opération se rattachait à 2012 puisqu'elle relevait des budgets rectificatifs relatifs à cette année-ci.

Tableau n° 15 : les risques potentiels sur le périmètre de la norme « zéro valeur »

en Md€	Risque estimé pour 2013	
	hypothèse basse	hypothèse haute
Agriculture, pêche, alimentation, forêts et affaires rurales	0,1	0,3
Défense	0,8	1,2
Enseignement scolaire	0,2	0,2
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,1	0,1
Travail et emploi	0,3	0,5
Égalité des territoires, logement, ville	0,2	0,3
Subvention CAS véhicules propres	0,1	0,1
Autres missions	0,1	0,2
Total missions hors dette et pensions (1)	**1,9**	**2,9**
Marge liée à la sous-consommation des crédits (2)	*- 0,8*	*- 0,8*
Total missions hors dette et pensions après prise en compte de la marge (1+2)	**1,1**	**2,1**
Amendement LFI sur PSR	0,8	0,8
Risque PSR Union européenne	0	1,8
Total sur norme « zéro valeur »	**1,9**	**4,7**

Source : Cour des comptes

Les dépassements sont comptabilisés dans le tableau après dégel de la réserve de précaution sur les missions concernées. C'est pourquoi certaines missions n'y figurent pas, les dépassements ponctuels constatés pouvant être absorbés par mobilisation de la réserve de précaution.

Compte tenu des incertitudes importantes qui entourent la prévision à ce stade de l'année et des informations lacunaires à disposition de la Cour, des hypothèses haute et basse sont présentées.

Comme l'an passé, il est tenu compte du fait que les ministères ne dépensent pas en totalité les crédits mis à leur disposition, ce qui autorise en cours d'exercice des redéploiements de crédits permettant de compenser une partie des dépassements constatés. La Cour a reconduit,

faute de données nouvelles, la même estimation qu'en 2012 de cette marge liée à la sous-consommation des crédits disponibles, soit 800 M€.

Ces réserves étant rappelées, les dépassements probables apparaissent globalement comparables à ceux de l'an passé : la fourchette est comprise entre 1,1 Md€ et 2,1 Md€, hors prélèvements sur recettes, contre 1,1 Md€ et 1,9 Md€ en 2012.

La principale différence tient au risque s'attachant au prélèvement en faveur de l'Union européenne. En plus des 0,8 Md€ de prélèvement supplémentaire votés en LFI 2013 qui devront être gagés par des annulations à due concurrence, un aléa pouvant aller jusqu'à 1,8 Md€ est retenu dans le tableau ci-dessus. La fourchette basse de ce risque est par ailleurs conventionnellement fixée à « 0 », aucune donnée n'étant disponible pour le préciser, mais il est très vraisemblable que le prélèvement sera augmenté.

f) Le champ « zéro volume »

Le plafond des dépenses du budget général, des prélèvements sur recettes et des taxes affectées plafonnées devant être stabilisés en euros constants (norme « zéro volume ») s'élève dans la LFI à 371,5 Md€. Outre les dépenses comprises sur le champ « zéro valeur », il comprend la charge de la dette et les contributions au CAS ***Pensions***.

La charge de la dette

La loi de finances initiale pour 2013 a prévu une charge de la dette de 46,9 Md€, en augmentation de 0,6 Md€ par rapport à l'exécution 2012.

Au début de 2013, la France a continué de bénéficier de conditions de financement très favorables. Le taux des BTF est resté voisin de zéro au 1er trimestre (0,03 % en moyenne). Le taux moyen d'émission à moyen long terme a légèrement baissé (1,42 % contre 1,45 % au 4e trimestre de 2012). Des obligations à 10 ans ont été émises, pour la première fois en dessous de 2 % au mois d'avril.

Sur les quatre premiers mois de l'année 2013, la charge nette de la dette et de la trésorerie de l'État (avant opérations de *swaps*) s'établit à 19,7 Md€ contre 19,1 Md€ sur la même période de 2012. Cette hausse de 0,6 Md€ traduit principalement l'alourdissement de la charge de la dette négociable (0,4 Md€) imputable à l'augmentation de l'encours de la dette à moyen long terme que n'a pas totalement compensé la diminution des intérêts des BTF. Ce résultat ne peut toutefois être extrapolé au reste de l'année compte tenu du profil baissier des taux d'intérêt et du fait que certaines charges (intérêts des emprunts à moyen long terme et provision pour indexation) sont comptabilisées à des dates spécifiques.

À l'occasion du programme de stabilité 2013-2017, l'Agence France Trésor (AFT) a révisé, sur la base de nouvelles hypothèses de taux d'intérêt et d'inflation, la charge de la dette pour 2013 de 0,7 Md€ à la baisse, soit à 46,2 Md€.

La remontée plus graduelle des taux courts[53], pour l'instant confirmée, se traduirait par une économie de 0,3 Md€ sur les intérêts des BTF. Un rythme d'inflation estimé à 1,1 % pour la France, plus faible qu'anticipé en loi de finances initiale, et à 1,8 % pour la zone euro entraînerait une charge d'indexation inférieure de 0,5 Md€ à la prévision.

Le ralentissement de l'inflation s'étant amplifié depuis, (0,8 % de mai 2012 à mai 2013 pour la France et 1,4 % pour la zone euro), la charge d'indexation pourrait, de ce fait, être inférieure de 500 M€ à la prévision du programme de stabilité. Dans ces conditions, la charge nette de la dette et de la trésorerie pourrait diminuer, de 46,3 Md€ en 2012 à 45,7 Md€ en 2013.

Les dépenses de pensions

Les contributions au CAS ***Pensions*** des ministères et des opérateurs s'élèvent dans la LFI 2013 à 45,2 Md€. La prévision sous-jacente au programme de stabilité est à 0,9 Md€ au-dessous. Deux facteurs expliquent principalement cette nouvelle prévision.

Les départs en retraite seraient moins nombreux que prévu en loi de finances initiale, ce qui paraît plausible au vu de l'examen des années antérieures.

S'y ajoute l'impact de recettes supplémentaires versées par France Télécom. Ses versements à l'État, en contrepartie de la prise en charge des pensions des agents fonctionnaires, reposent sur un « taux d'équité concurrentiel » (TEC) déterminé de façon à égaliser les taux des charges sociales et fiscales obligatoires sur les salaires entre France Télécom et ses concurrents. La Commission européenne a estimé que le TEC actuel n'est pas conforme au droit communautaire de la concurrence car il devrait inclure des risques tels que le risque chômage, même si les agents publics de France Télécom n'y sont pas exposés. La loi de finances rectificative d'août 2012 a ajusté en conséquence le TEC et 120 M€ de recettes supplémentaires ont été apportées au CAS, ce qui devrait se reproduire en 2013.

[53] Le taux des BTF 3 mois (0,01 % en avril) s'établirait à 0,25 % à la fin de 2013 au lieu de 0,5 % prévu en LFI.

4 - Le pilotage des dépenses : le recours à la réserve de précaution et ses limites

Les mesures prises par le ministère du budget pour respecter les normes de dépenses en 2012 devraient être reconduites en 2013.

Comme l'an passé, les mêmes règles présidant à la mise en réserve des crédits ont été appliquées dès la loi de finances initiale pour 2013 avec un taux de « gel » de 0,5 % pour les dépenses de personnel et de 6 % sur les autres titres (contre 5 % les années précédentes). Le montant de la réserve de précaution (de l'ordre de 7 Md€) est ainsi du même ordre qu'en 2012. En outre, pour sécuriser la trajectoire budgétaire, un « surgel » de 2 Md€ a été décidé en janvier 2013, c'est-à-dire beaucoup plus tôt dans l'année que celui pratiqué en 2012[54].

Le total des crédits annulés en 2012 (hors économie de constatation sur la charge de la dette) s'était élevé à 3,7 Md€ en crédits de paiement. Cet effort pourra difficilement être reconduit en 2013, *a fortiori* dépassé. À plus long terme et à structures inchangées, ce type de gestion consistant à réduire de façon importante des crédits en cours d'année ne saurait perdurer, comme l'a rappelé la Cour dans son rapport consacré aux résultats et à la gestion de l'exercice 2012. Ses effets induits, avec un risque de reports de charges élevés et une réduction des crédits d'investissement, ne sont pas soutenables sur la durée. Cette situation illustre les limites du pilotage infra-annuel. Seules des réformes de fond permettent de maîtriser durablement la dépense.

5 - Synthèse sur les dépenses de l'État

En ce qui concerne les dépenses du budget général, les analyses conduites par la Cour mettent en évidence de fortes tensions, avec des risques particulièrement élevés pour les ministères sociaux (0,6 à 0,9 Md€), la défense (0,8 à 1,2 Md€) et l'agriculture (0,1 à 0,3 Md€). Au total, après prise en compte des marges de sous-consommation, le risque de dépassement des crédits inscrits en loi de finances initiale représente de 1,1 à 2,1 Md€. Il tient pour partie aux crédits de rémunérations (environ 0,5 Md€).

La réserve de précaution, complétée par le gel supplémentaire de 2 Md€ de crédits en janvier 2013, devrait suffire pour couvrir les

[54]Ce surgel avait eu lieu en août 2012 pour 1,5 Md€. Cette mesure avait été précédée par une annulation de 1 Md€ (loi de finances rectificative de mars 2012).

dépassements prévisibles sur le budget général si, comme l'an dernier, les crédits ne sont pas dégelés trop tôt.

Le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (UE) complique toutefois sérieusement le respect de la norme budgétaire en valeur, le « risque » étant compris entre 0,8 et 2,6 Md€, en y incluant les 0,8 Md€ inscrits en loi de finances initiale. En effet le montant des crédits annulés pourra difficilement atteindre, a fortiori dépasser, le niveau de 2012 (3,7 Md€). En tout état de cause, il n'existe plus de marges pour financer des dépenses exceptionnelles imprévues au-delà du prélèvement européen.

Enfin, dans le champ de la norme en volume, des économies d'environ 0,7 Md€ sur la charge d'intérêts et 0,8 Md€ sur les pensions sont prévues dans le programme de stabilité. Elles pourraient être sensiblement plus importantes sur la charge d'intérêts.

B - Les autres dépenses publiques

1 - Les dépenses sociales

Les deux postes de dépenses sociales les plus importants sont l'assurance maladie et l'assurance vieillesse.

a) Les dépenses d'assurance maladie

Le niveau de dépenses d'assurance maladie dépendra essentiellement de la façon dont l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM), défini par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, sera respecté. Celui-ci a été construit de la façon suivante :

- en retenant les prévisions de dépenses pour 2012 telles qu'elles étaient estimées en septembre 2012, soit 170,8 Md€ ;
- en leur appliquant un taux d'évolution de + 2,7 %. Ce taux est la résultante du taux d'augmentation spontanée, estimé par le Gouvernement à+ 4,1 %, et des mesures d'économie (2,41 Md€).

Le respect de l'ONDAM est donc tributaire :

- du niveau effectif des dépenses de l'exercice 2012 ;
- de la fiabilité de l'estimation de la croissance spontanée des dépenses de santé, qui dépend notamment de l'importance de l'épidémie de grippe ;

– de la mise en œuvre des mesures d'économie selon le calendrier prévu.

S'agissant du niveau effectif des dépenses de l'exercice 2012, l'exploitation des données comptables des principaux régimes d'assurance maladie en avril 2013 a permis de l'estimer à 170,3 Md€, c'est-à-dire environ 500 M€ de moins que le montant qui avait été pris en compte pour la construction de l'ONDAM. Cet écart est de nature à diminuer le risque de dépassement de l'ONDAM pour 2013.

Les dépenses d'assurance maladie des quatre premiers mois de l'année 2013 montrent une progression assez soutenue des remboursements de soins de ville par le régime général (+ 2,8 % en glissement annuel), en raison notamment de la forte épidémie de grippe, dont l'effet a cessé de se faire sentir au mois de mars. D'autres postes, non liés à l'épidémie de grippe, progressent également : il s'agit des remboursements de soins d'auxiliaires médicaux, qui représentent en année pleine une dépense de 7,4 Md€ et qui progressent de + 9,6 %, et des remboursements de transport (3,0 Md€ avec une progression de + 8,8 %). Néanmoins, concernant les transports, la progression constatée en début d'année devrait s'atténuer, dans la mesure où celle-ci résulte essentiellement des augmentations tarifaires intervenues en avril 2012.

Enfin, dans son avis du 31 mai 2013, le comité d'alerte sur le respect de l'ONDAM a fait le point sur la mise en œuvre des mesures d'économies prévues pour l'année 2013. Il a constaté que le rendement de certaines mesures d'économie pourrait être légèrement inférieur aux prévisions (décalage dans la mise en œuvre, incidence moindre que prévu de la baisse des tarifs médicaux). En sens inverse, la mesure « tiers payant contre générique » pourrait permettre une économie plus forte que ce qui avait été prévu pour la construction de l'ONDAM. Le comité d'alerte estime que l'effet net des mesures d'économie devrait être inférieur d'environ 100 M€ à ce qui était attendu.

Finalement, selon le comité, ces aléas (épidémie de grippe, rendement des mesures d'économie moindre que prévu) devraient réduire le gain résultant de la sous-réalisation des dépenses de 2012 de 500 à 200 M€.

Un suivi strict de la mise en œuvre des mesures d'économie et, pour les établissements hospitaliers, l'annulation des crédits mis en réserve en début d'année seraient néanmoins de nature à permettre de revenir à un niveau de sous-réalisation de l'ordre de 500 M€.

b) Les prestations de retraite des régimes de base

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a prévu pour l'ensemble des régimes de base de retraite un montant de dépenses de 218,6 Md€ pour l'exercice 2013, en augmentation de + 4,1 % par rapport à l'exercice précédent.

Pour les pensions de droits propres, qui représentent l'essentiel des dépenses des régimes de base (en ce qui concerne le régime général, 88,1 Md€ sur 99,4 Md€ en 2011), l'évolution du niveau de dépenses dépend de quatre facteurs :

- la revalorisation des pensions en moyenne annuelle ;
- l'effet retraite anticipée pour carrière longue ;
- la variation du nombre total de retraités, hors retraités bénéficiant de la retraite anticipée ;
- la variation du montant de la pension moyenne (hors revalorisation).

En raison de la révision du taux d'inflation hors tabac prévu pour l'année 2013 (+ 1,2 %) et de l'écart entre l'inflation constatée en 2012 (+ 1,9 %) et la prévision initiale pour 2012 (+ 1,8 %), la revalorisation des pensions intervenue au 1er avril 2013 (+ 1,3 %) est moins élevée que celle qui avait été retenue par la LFSS (+ 2,0 %). La revalorisation des pensions en moyenne annuelle sera donc de + 1,5 % au lieu de + 2,0 %, ce qui a pour effet de ramener le taux d'augmentation prévisionnel des dépenses de prestations de + 4,1 % à + 3,6 %.

La LFSS a prévu une augmentation des dépenses pour les retraites anticipées de 500 M€ en 2013 pour le seul régime général (0,5 point des dépenses de pension de droits propres), soit par extrapolation 1,0 Md€ pour l'ensemble des régimes de base. Cette prévision a été revue légèrement à la baisse en juin 2013 par la Commission des comptes pour le régime général (0,4 point des dépenses de pension de droits propres). La prévision des effets de l'élargissement de la retraite anticipée introduit par le décret du 2 juillet 2012 comporte néanmoins encore une certaine marge d'incertitude, en raison notamment du faible recul que l'on peut avoir sur le dispositif.

Pour les deux autres facteurs d'évolution, les prévisions actualisées de juin 2013 conduisent à diminuer de 0,4 point l'augmentation des dépenses de prestations de droits propres du régime général, en raison d'une révision à la baisse de la progression de la pension moyenne.

Finalement, en tenant compte des autres prestations et des transferts, les dépenses de la branche vieillesse du régime général

pourraient être inférieures de 0,6 Md€ à la prévision de la loi de financement de la sécurité sociale.

c) Les dépenses du fonds de solidarité vieillesse (FSV)

Les dépenses du fonds de solidarité vieillesse (FSV), dont le montant total prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 est de 19,3 Md€, sont constituées pour plus de la moitié des prises en charge des cotisations d'assurance vieillesse des chômeurs.

L'aggravation de la situation du chômage a nécessité de réviser les prévisions qui avaient été associées à la LFSS pour 2013 : d'abord pour l'année 2012, en tant que base pour la détermination des dépenses 2013 (augmentation des dépenses de 240 M€) ; ensuite en ce qui concerne l'augmentation du nombre de chômeurs pris en compte pour déterminer les dépenses du FSV en 2013 (219 000 chômeurs supplémentaires en 2013 alors que la LFSS avait prévu une augmentation de 78 000). Les cotisations d'assurance vieillesse prises en charge par le FSV étant calculées en fonction de l'évolution du SMIC, sa revalorisation au 1er janvier 2013, moins forte que celle qui avait été retenue à l'automne 2012 pour déterminer les prévisions de la LFSS, permet de compenser en partie l'augmentation des dépenses due à l'aggravation du chômage.

Au total, en prenant en compte les prévisions de mai 2013 relatives au chômage, les dépenses du FSV devraient être supérieures de 0,3 Md€ à celles prévues par la LFSS pour 2013.

d) Les prestations de retraite des régimes complémentaires du secteur privé

Situées hors du champ de la loi de financement de la sécurité sociale, ces dépenses représentent néanmoins 25 % de la dépense totale des pensions du système de retraite. Elles devraient connaître en 2013 une croissance proche de + 2,0 %, à environ 71,8 Md€, soit une évolution inférieure aux prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2012 (+ 2,9 %).

Ce ralentissement de la croissance de la masse des pensions des régimes ARRCO-AGIRC résulte de deux facteurs :

– l'évolution de la pension moyenne, dont l'augmentation sera plus faible qu'en 2012 en raison des effets des accords du 13 mars 2013, avec une revalorisation annuelle moyenne des pensions de + 1,12 % sur le périmètre des deux régimes ;

– la mensualisation de certaines pensions de retraite de l'AGIRC qui se traduira par une économie de l'ordre de 1,1 Md€ sur ses charges[55].

Cette évolution reste néanmoins conditionnée par celle du nombre d'allocataires des deux régimes, qui augmenterait moins rapidement que dans les prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale, sous l'effet des mesures d'âge et de durée d'assurance prises en 2010, et en dépit de l'assouplissement des conditions de départ anticipé à la suite du décret du 2 juillet 2012.

e) Les prestations familiales

En ce qui concerne les prestations familiales, l'écart entre les prévisions de la LFSS et les dépenses qui seront constatées en fin d'exercice résultera d'une part de l'écart entre le barème retenu pour les prévisions et celui effectivement appliqué et d'autre part de celui portant sur l'effectif d'allocataires.

La base mensuelle des allocations familiales (BMAF) a été revalorisée de 1,2 % (prévision du taux d'inflation hors tabac pour 2013) au 1er avril 2013 alors que la LFSS avait retenu un taux de 1,75 %. Cet écart constitue la principale explication de la réduction de 0,1 Md€ de la prévision de dépenses de prestations familiales (32,6 Md€).

f) L'indemnisation du chômage

Les prévisions de l'Unédic pour 2013 établies en mai sont fondées sur une baisse du PIB de 0,2 % et une diminution des emplois affiliés à l'assurance chômage de 144 000 (- 0,8 %).

L'Unédic table en partie sur les créations d'emploi dans le secteur non marchand (emplois d'avenir) et sur l'élargissement des possibilités de départ à la retraite à 60 ans en 2013 pour ralentir l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi indemnisables (+ 184 000 en 2013 après + 311 000 en 2012). La croissance du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés devrait également ralentir (+ 78 000 en 2013 contre + 100 000 en 2012).

Au total, les dépenses d'indemnisation croîtraient de 7,5 % selon l'Unédic alors que le programme de stabilité retient 6,1 % avec toutefois une hypothèse de croissance du PIB plus favorable. Si cette dernière est

[55] Sans cet effet, qui est transitoire et ne se reproduira pas en 2014, la croissance des dépenses aurait été supérieure à 3 %.

maintenue, la prévision d'indemnisation du chômage du programme de stabilité est plausible.

2 - Les dépenses locales

Les perspectives d'évolution des finances locales retenues par la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 reposent sur des hypothèses sous-jacentes de prévisions de recettes et de dépenses mentionnées dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 2013. Le programme de stabilité de la France pour 2013-2017, présenté en avril 2013, a été établi sur la base d'hypothèses très voisines qui sont ici examinées.

Au regard de l'évolution tendancielle des dépenses des collectivités locales, le risque de dérapage des dépenses par rapport aux prévisions du programme de stabilité est réel.

a) Des dépenses de fonctionnement toujours dynamiques

Les prévisions d'évolution des dépenses sous-jacentes au programme de stabilité sont pour tous les postes, sauf les prestations sociales, inférieures à l'évolution constatée en 2012 qui demeure représentative de la croissance tendancielle de ces dépenses. Les facteurs de ralentissement susceptibles de jouer en 2013 n'étant pas clairement identifiés, il existe un risque de dérapage par rapport aux prévisions.

Tableau n° 16 : les dépenses des administrations publiques locales

(Évolution en %)	Évolutions en 2012	**Prévisions pour 2013**
Dépenses totales	+ 3,1	**+ 2,6**
Masse salariale	+ 3,1	**+ 2,8**
Consommation intermédiaires	+ 3,7	**+ 2,6**
Dépenses sociales	+ 3,2	**+ 4,3**
Investissements	3,5	**3,0**

Source : INSEE (2012,) programme de stabilité et DG Trésor (2013)

Le freinage est en particulier peu crédible s'agissant de la masse salariale, au regard de la hausse du SMIC au premier janvier 2013, qui se répercute sur la masse des agents de catégorie C des premiers échelons, et d'augmentation des cotisations sociales à la charge des employeurs (+ 1,35 point pour les cotisations à la CNRACL au 1er janvier), ainsi que

de la tendance spontanée qui résulte notamment des règles et pratiques de gestion en vigueur dans nombre de collectivités. Si elles augmentaient comme en 2012, les dépenses seraient accrues d'environ 250 M€.

Le fort ralentissement attendu des consommations intermédiaires, qui ont augmenté de 4,4 % par an de 2008 à 2012, est incertain, malgré une progression plus faible des prix des produits achetés.

b) Des facteurs favorables à une augmentation de l'investissement

En ce qui concerne l'investissement, la prévision de l'administration repose sur l'hypothèse d'une légère décélération (3,0 % en 2013 après 3,5 % en 2012) alors que l'achèvement des opérations programmées avant les prochaines élections municipales est susceptible, le cas échéant, de conduire à une accélération.

La volonté de soutenir l'activité locale en période de crise, une offre de crédits bancaires plus étendue en 2013 et la constitution par les collectivités d'une trésorerie abondante (27 Md€ en dépôt auprès du Trésor fin 2012) constituent autant de facteurs susceptibles d'amplifier la fin du cycle d'investissement du secteur communal. Une augmentation plus forte de 1,5 point de l'investissement local ne peut pas être exclue, ce qui représenterait une dépense supplémentaire de 700 M€.

3 - Les dépenses des organismes divers d'administration centrale

Les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC) se sont élevées à 82 Md€ en 2012 et le programme de stabilité prévoit qu'elles augmentent de 2,5 % en 2013, soit de 2,0 Md€. Or la dynamique de certaines d'entre elles et l'affectation de nouvelles dépenses aux opérateurs de l'État contribueront à accroître les dépenses des ODAC de plus de 2,0 Md€.

Le programme de stabilité prévoit ainsi que les investissements d'avenir à la charge des ODAC augmenteront de 1,0 Md€ en 2013.

Les charges du service public de l'électricité, qui est un ODAC, augmentent d'environ 700 M€ par an pour financer le développement des énergies renouvelables. En outre, la loi d'avril 2013 sur l'énergie étend le champ des bénéficiaires des tarifs sociaux. Si l'objectif du gouvernement de couvrir 4 millions de ménages est atteint, le coût en sera de 500 M€, dont une partie dès 2013 si les textes d'application sont pris cette année.

Les recrutements supplémentaires autorisés depuis le début de l'année à Pôle Emploi et à l'AFPA auront un coût de 200 M€.

L'État a transféré en 2013 des dépenses qui relèvent de ses compétences à des ODAC bénéficiant de nouvelles ressources affectées.

Ainsi, l'attribution de la nouvelle taxe sur les poids lourds à l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), même si son rendement en 2013 est plus faible que les 400 M€ prévus, lui permet d'engager de nouvelles dépenses.

L'affectation du produit de la vente des quotas de carbone à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (600 M€ prévus en 2013) lui permet d'augmenter d'autant ses dépenses.

Comme par ailleurs les prestations sociales versées par les ODAC (FNAL, FNSA, etc.) représentent 21 Md€ et ont augmenté de 3,8 % par an depuis 2008, il n'est pas sûr que les économies sur les dépenses de fonctionnement (29 Md€ dont 17 Md€ de masse salariale) suffiront pour limiter la progression totale des dépenses à 2 Md€.

Il existe donc un risque de dépassement de la prévision du programme de stabilité pour les ODAC, mais il est difficilement quantifiable.

C - Les dépenses publiques totales

1 - L'articulation entre la loi de programmation et le programme de stabilité

La loi de programmation des finances publiques prévoit une croissance des dépenses publiques en 2013 de 0,9 % en volume et 2,7 % en valeur. Cette prévision s'appuie notamment sur la loi de finances initiale et la loi de financement de la sécurité sociale.

La croissance des dépenses publiques en volume en 2013 dans le programme de stabilité est maintenue à 0,9 %. La prévision d'inflation ayant été revue à la baisse, cela correspond désormais à une progression en valeur de 2,1 %, au lieu de 2,7 %.

Cette réduction du taux de croissance en valeur des dépenses traduit d'abord le contrecoup de dépenses ponctuelles enregistrées en 2012 qui n'avaient pas été anticipées dans la loi de programmation.

Les dépenses de 2012 ont en effet été majorées, en comptabilité nationale, par l'enregistrement de 2,6 Md€ versés à Dexia et de 0,6 Md€ versés à l'Union européenne, ce qui n'était pas prévu par la loi de programmation. Ces opérations étant considérées comme non reconductibles en 2013 par le ministère des finances, la croissance en valeur des dépenses publiques en 2013 est ainsi réduite de 0,3 point.

Par son impact sur les prestations sociales indexées sur les prix à la consommation, la baisse de l'inflation explique pour 0,15 point la baisse du taux de croissance en valeur des dépenses publiques. Sur les dépenses sociales, s'y ajoute l'effet de la réforme des régimes de retraite complémentaire.

L'évolution des taux d'intérêt depuis le début de l'année et l'effet d'une inflation plus faible sur la charge d'indexation des obligations indexées se traduisent par une diminution des charges financières qui contribue à réduire la croissance des dépenses en valeur de 0,1 point.

En sens inverse, le programme de stabilité retient une croissance de 6,1 % des dépenses d'assurance chômage, contre une hypothèse de 1,6 % dans la loi de programmation qui avait été critiquée par la Cour dans son rapport public annuel de février 2013. L'incidence est de 0,1 point, à la hausse, sur la croissance des dépenses publiques.

Au total, la prise en compte des opérations exceptionnelles de 2012 ainsi que la révision des prévisions d'inflation, de taux d'intérêt et d'indemnisation du chômage expliquent pour une large part l'écart de 0,6 point entre les taux de croissance des dépenses publiques en valeur qui figurent dans la loi de programmation et dans le programme de stabilité.

2 - Les risques pesant sur les prévisions de dépenses du programme de stabilité

Le programme de stabilité suppose que l'objectif du Gouvernement sur le champ de la norme en valeur des dépenses de l'État sera respecté, ce qui doit pouvoir être le cas, sous réserve des versements qui seront effectués au profit de l'Union européenne.

Il a intégré une économie de 0,7 Md€ sur les charges d'intérêt qui pourrait être nettement plus importante, pour l'ensemble des administrations publiques, si les conditions de marché restent favorables.

Le programme de stabilité retient des dépenses d'assurance maladie légèrement inférieures à l'ONDAM. Une stricte régulation doit permettre de réaliser une économie plus importante, qui pourrait être d'environ 0,5 Md€ par rapport à l'ONDAM 2013.

Les autres dépenses sociales inscrites dans le programme de stabilité sont en ligne avec les prévisions qui peuvent être faites aujourd'hui compte-tenu des revalorisations effectives des prestations. La sous-estimation des indemnités de chômage qui apparaissait dans la loi de programmation des finances publiques a été corrigée.

Les dépenses des administrations publiques locales figurant dans le programme de stabilité paraissent sous-estimées. Les prévisions en ce domaine sont intrinsèquement très fragiles, mais elles pourraient être plus élevées d'environ 1 Md€.

Il y a aussi un risque de dépassement des dépenses prévues pour les ODAC mais il est difficilement chiffrable.

Au total, le risque pesant sur les prévisions de dépenses du programme de stabilité est limité et pourrait être pour une large part neutralisé par des économies plus importantes sur les dépenses de santé et la charge d'intérêt.

La Cour rappelle toutefois que, en 2012, les dépenses faisant l'objet de normes budgétaires ont été tenues et que les dépenses hors du champ de ces normes ont entraîné un dépassement du montant total des dépenses publiques par rapport aux objectifs du Gouvernement. Il convient donc d'être particulièrement strict pour ce qui concerne les dépenses relevant du contrôle de l'État.

III - Des déficits qui risquent d'être plus élevés que prévu

A - L'État

1 - Le solde budgétaire sous-jacent au programme de stabilité

Le solde du budget général voté en loi de finances initiale (LFI) est de - 62,6 Md€ pour 2013. Les prévisions de recettes du programme de stabilité dégradent ce solde de 8,4 Md€. L'objectif de dépenses du Gouvernement sur le champ de la norme en valeur se traduit, à l'inverse, par une économie de 0,8 Md€ par rapport à la LFI et les charges d'intérêt inscrites dans le programme de stabilité sont inférieure de 0,7 Md€. Le solde du budget général sous-jacent au programme de stabilité est ainsi de - 69,5 Md€.

Le solde budgétaire[56] voté en LFI est de - 62,3 Md€. Comme le solde du budget général est dégradé de 6,9 Md€ et celui du CAS *Pensions*

[56] Qui additionne les soldes du budget général, des comptes spéciaux et des budgets annexes.

amélioré de 0,9 Md€, le solde budgétaire sous-jacent au programme de stabilité est de - 68,3 Md€[57].

2 - Les risques

Sans remettre en cause la croissance du PIB de 0,1 % prévue dans le programme de stabilité, des risques à la baisse pèsent sur les recettes de l'État pour un montant compris entre 0 et 4 Md€.

Du côté des dépenses, des risques de dépassement des crédits compris entre 1,1 et 2,1 Md€ ont été mis en évidence sur le champ de la norme en valeur. Ils peuvent être financés par des annulations de crédits mis en réserve mais il faut y ajouter un risque spécifique de 0,8 à 2,6 Md€ concernant le prélèvement au profit de l'Union européenne. Le respect de la norme en valeur pourrait donc être difficile à assurer, mais les risques de dépassement peuvent et doivent être neutralisés en prohibant toute dépense nouvelle et en redéployant les crédits grâce à la réserve de précaution.

Par rapport au solde budgétaire de - 68,3 Md€ sous-jacent au programme de stabilité, une dégradation de 0 à 4 Md€ est donc envisageable du seul fait des prévisions de recettes et sans remettre en cause la prévision de croissance de 0,1 % du PIB.

B - Les administrations de sécurité sociale

1 - Le régime général

La prévision associée à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 reposait sur une progression de la masse salariale de + 2,3 % pour l'année 2013 et sur une inflation de + 1,75 %. Cette prévision faisait apparaître, pour l'année 2013, un déficit de - 11,4 Md€ pour le régime général et de - 2,5 Md€ pour le FSV[58].

Les paramètres macro-économiques ont été actualisés en avril 2013 par le programme de stabilité, qui a retenu une évolution de la masse salariale moindre (+ 1,3 %), avec pour conséquence une réduction des recettes du régime général de 3,0 Md€, et une inflation pour 2013 de + 1,3 %, qui, conjuguée à une hausse des prix plus faible que prévu en

[57] Le gain de 0,9 Md€ sur les dépenses, nettes des recettes, du CAS *Pensions* pourrait être enregistré sur le budget général, à travers une réduction des contributions au CAS *Pensions*, mais l'impact serait neutre sur le solde budgétaire.
[58] Après prise en compte des décisions du Conseil constitutionnel.

2012, réduit les prévisions de dépenses du régime général de 0,6 Md€ en 2013.

Dans son rapport de juin 2013, la Commission des comptes de la sécurité sociale prend aussi en compte les autres facteurs d'ajustement, dont les principaux sont :

- les réalisations effectives de l'exercice 2012, qui ont un effet base sur le niveau des dépenses de l'exercice 2013 ;
- l'actualisation de la prévision des pensions de retraite (nombre de pensionnés, montant moyen des retraites hors revalorisation, nombre de bénéficiaires de la retraite anticipée pour carrière longue) ;
- l'actualisation de la prévision des prestations familiales et des aides au logement ;
- l'actualisation des produits des différentes contributions sociales et impôts et taxes affectés à la sécurité sociale.

Au total, ces différents facteurs conduisent à aggraver le déficit prévisionnel du régime général pour 2013 de 2,6 Md€ par rapport à celui que la LFSS pour 2013 avait retenu. C'est pour la branche assurance maladie que la variation de la prévision de solde est la plus importante, puisque la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 prévoyait un solde de - 5,2 Md€ alors que la prévision faite par la Commission des comptes de la sécurité sociale en juin 2013 est de - 7,9 Md€.

Au total, les comptes prévisionnels du régime général, détaillés par le tableau suivant, montrent une aggravation du solde du régime général de 1 Md€ par rapport à l'exercice 2012, le déficit passant de - 13,3 Md€ à - 14,3 Md€.

Tableau n° 17 : formation des soldes 2012 et 2013 des branches du régime général (Md€)

	Maladie		AT/MP		Vieillesse		Famille		Régime général	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Recettes	154,9	157,8	11,5	11,8	105,4	111,3	54,1	54,9	316,1	325,7
Dépenses	160,8	165,6	11,7	11,6	110,2	114,7	56,6	58,1	329,4	339,9
Solde	- 5,9	- 7,9	- 0,2	0,3	- 4,8	- 3,5	- 2,5	- 3,2	- 13,3	- 14,3

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale ; juin 2013

Une révision à la baisse de la prévision de masse salariale du secteur privé accroîtrait cependant encore le déficit du régime général :

ainsi, si la progression était révisée de 0,25 points à la baisse (1,05 % au lieu de 1,3 %), le déficit du régime général atteindrait 14,8 Md€.

2 - Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

La prévision de solde du FSV mentionnée par la LFSS pour 2013 était un déficit de 2,5 Md€.

L'aggravation des prévisions relatives au chômage conduit à majorer les dépenses du FSV, ce qui porte la prévision de déficit du FSV à 3,1 Md€.

Pour l'ensemble constitué du régime général et du FSV, le déficit serait pratiquement stable en 2013 (- 17,3 Md€ après - 17,4 Md€ en 2012).

3 - Le régime de retraites des exploitants agricoles

Le régime de retraite des exploitants agricoles, financé essentiellement par les transferts de compensation démographique et l'affectation d'impôts et de taxes et peu par les cotisations, est structurellement déficitaire. La commission des comptes de la sécurité sociale prévoyait à l'automne 2012 un déficit de - 0,85 Md€.

Les modalités de financement du régime n'ont pas été modifiées pour 2013 : la réalisation de la prévision de solde sera donc surtout tributaire des transferts de compensation démographique et du montant des impôts et taxes affectés (droits de consommation sur les boissons essentiellement). En effet, les cotisations, dont le produit devrait pourtant augmenter du fait de la forte croissance du revenu agricole en 2012, ne représentent qu'une faible proportion (14,1 %) des recettes du régime.

4 - La CNRACL

La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), qui est aussi celle des agents titulaires de la fonction publique hospitalière, présente depuis 2010 un déficit, dont le niveau s'est régulièrement accru pour atteindre - 800 M€ en 2012. L'augmentation de la cotisation employeur de 1,35 %, au 1er janvier 2013, dont le rendement annuel a été estimé à 600 M€, devrait permettre une légère réduction du déficit en 2013.

Au cours des exercices précédents, plusieurs facteurs ont affecté le solde du régime, malgré le caractère relativement prévisible des effectifs sur lesquels les cotisations sont assises : régularisation des transferts de décentralisation, variation, pour des raisons diverses, du flux de départs à

la retraite, variation des validations de service, notamment. Ces différents facteurs sont susceptibles, comme les années précédentes, de modifier la prévision de solde du régime.

5 - Les régimes de retraite complémentaire des salariés du secteur privé (ARRCO-AGIRC)

Les accords de mars 2013 modifient les paramètres des régimes en procédant à :

- deux augmentations successives des taux contractuels de cotisation de 0,1 point pour l'ARRCO et l'AGIRC en 2014 et 2015 ;
- une revalorisation des pensions en 2013 moindre qu'en 2012, suivie en 2014 et 2015 de leur sous-indexation (inflation moins 1 point) ;
- une évolution de la valeur d'achat du point de retraite identique à celle de sa valeur de service[59] pour les trois années 2013 à 2015.

Leur effet immédiat, estimé à + 470 M€ dès la première année, permettrait de ralentir en 2013 la dégradation des soldes techniques, de même que la mensualisation de certaines pensions de l'AGIRC. Malgré ces facteurs favorables, le solde technique de l'AGIRC-ARRCO devrait se dégrader en 2013 pour se situer autour de 5,0 Md€ (1,5 Md€ pour l'AGIRC et 3,5 Md€ pour l'ARRCO). Ces projections se fondent sur une croissance de la masse salariale de 1,0 % en 2013.

Les réserves de l'AGIRC-ARRCO sont constituées des réserves techniques, qui résultent de l'accumulation des soldes techniques des exercices précédents et sont les plus importantes, du fonds de roulement et des réserves de gestion et d'action sociale. Le niveau des réserves techniques s'est établi fin 2012 à 53,6 Md€[60] grâce à une accélération des produits financiers, et s'élèverait en 2013 à plus de 61 Md€.

Pour autant, le niveau global de l'ensemble des réserves de l'AGIRC-ARRCO ne s'améliorerait pas : d'ores et déjà, en 2013, le niveau du fond de roulement doit être réduit de 10 Md€ (sous l'effet de la mensualisation des allocations) et celui des réserves de gestion et d'action sociale réduit de 2,2 Md€, pour permettre des transferts vers les réserves techniques et assurer le financement des allocations.

[59] Caractérisant le maintien d'un régime à rendements constants.
[60] En valeur de marché.

6 - L'assurance chômage

Les prévisions de l'Unédic pour 2013 confirment la poursuite de la dégradation de la situation financière du régime d'assurance chômage : elles portent en effet le résultat annuel à - 4,9 Md€ et l'endettement net bancaire à 18,5 Md€.

7 - L'ensemble des administrations sociales

Le programme de stabilité prévoit un déficit de 13 Md€ pour l'ensemble des administrations sociales. À croissance économique inchangée, le risque, à la baisse, sur les recettes est d'environ 1 Md€ et pourrait être en partie compensé par les économies possibles sur l'ONDAM et les charges d'intérêt[61].

C - Les administrations publiques locales

Le programme de stabilité prévoit un déficit de 4,0 Md€ en 2013 pour les administrations publiques locales.

Les recettes pourraient être plus faibles de 0 à 1,0 Md€ et les dépenses plus fortes de l'ordre, aussi, de 1,0 Md€. Le déficit de cette catégorie d'administrations publiques risque donc d'être plutôt de 0,3 % du PIB que de 0,2 %.

D - Le déficit public et le déficit structurel

1 - Le déficit effectif

Par rapport à la prévision de déficit de 3,7 % du PIB du programme de stabilité, un risque de 0 à 0,3 % du PIB pèse sur les recettes, pour une croissance économique de 0,1 %. Le risque sur les dépenses semble faible, sous réserve des incertitudes qui affectent leur évolution sur une partie du champ des administrations publiques. Dès lors, le risque pesant sur le déficit est celui d'une aggravation de 0 à 0,3 point de PIB.

En outre, si la croissance était, par exemple, inférieure de 0,2 point à la prévision du programme de stabilité, ce risque serait majoré de

[61] Le programme de stabilité intègre une économie de 0,7 Md€ sur la charge d'intérêt de l'État mais aucune sur celles de la CADES et de l'ACOSS.

0,1 point de PIB et le déficit public effectif pourrait se situer entre 3,8 et 4,1 % du PIB.

2 - Le déficit et l'effort structurels

a) Le déficit structurel

La loi de programmation prévoit un déficit structurel égal à 1,6 % du PIB en 2013 et le programme de stabilité à 2,0 %.

Le PIB ayant été révisé de 0,3 point à la hausse à partir de l'année 2011, postérieurement au programme de stabilité, la composante conjoncturelle du déficit est réduite de 0,15 point de PIB et sa composante structurelle est augmentée d'autant pour toutes les années à partir de 2011. De ce fait, le déficit structurel sera donc relevé de 0,15 point de PIB en 2013 par rapport au programme de stabilité.

Si, avec une croissance économique conforme à la prévision du programme de stabilité, les recettes étaient revues à la baisse de 0 à 0,3 point de PIB du fait d'élasticités moins fortes que prévu, le déficit structurel serait accru d'autant et pourrait alors se situer entre 2,15 et 2,45 % du PIB.

En revanche, si le déficit effectif était dégradé en raison d'une croissance du PIB inférieure à 0,1 %, le déficit structurel ne serait pas affecté.

b) L'effort structurel

L'effort structurel prévu pour 2013 par la loi de programmation est très important (1,9 point de PIB). Il est identique dans le programme de stabilité et, sous réserve des incertitudes affectant le chiffrage des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires ainsi que les prévisions d'évolution des dépenses, il devrait être réalisé[62].

CONCLUSION

Les prévisions de croissance économique et d'évolution des recettes et dépenses publiques sur lesquelles s'appuient la loi de finances initiale, la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de programmation des finances publiques pour 2013 ont été sensiblement révisées dans le programme de stabilité d'avril 2013.

[62] Il ne dépend en effet pas de l'élasticité des recettes.

Avec les hypothèses du programme de stabilité, le déficit budgétaire serait de 68,3 Md€ en 2013, contre 62,3 Md€ en loi de finances initiale ; le déficit du régime général et du fonds de solidarité vieillesse serait de 17,3 Md€, contre 13,9 Md€ dans la loi de financement de la sécurité sociale.

La croissance sera vraisemblablement négative en 2013, ce qui se traduira par des recettes plus faibles que prévu. Si elle était, par exemple, de - 0,1 % au lieu de + 0,1 %, soit une révision de 0,2 point, la perte de recettes, par rapport au programme de stabilité, serait de l'ordre de 0,1 point de PIB.

Même si la croissance du PIB est conforme à la prévision du programme de stabilité, il existe un risque supplémentaire à la baisse des recettes publiques, compris entre 0 et 0,3 point de PIB, qui tient aux hypothèses relatives à l'élasticité des prélèvements à l'évolution de leur assiette. Les incertitudes sont encore grandes sur le rendement de certains impôts, traditionnellement l'impôt sur les sociétés mais aussi cette année la TVA. Les prévisions qui seront faites à partir de la fin juin par l'administration pourront reposer sur des informations plus précises permettant de mieux apprécier ce risque.

Des risques de dépassements des objectifs de dépenses ont été identifiés pour ce qui concerne l'État sur le champ de la norme en valeur. Pour ce qui concerne le budget général, ils peuvent et doivent être neutralisés en redéployant les crédits et en annulant certains de ceux qui ont été placés dans la réserve de précaution. Celle-ci pourrait ne pas suffire si le prélèvement en faveur de l'Union européenne est nettement supérieur au montant inscrit en loi de finances initiale ou en cas de nouvelle dépense exceptionnelle.

Des économies supplémentaires par rapport aux hypothèses du programme de stabilité seront sans doute constatées sur les charges d'intérêt et une gestion stricte de l'exécution de l'ONDAM devrait permettre de dégager des économies sur les dépenses d'assurance maladie. Elles permettront de compenser pour une large part la sous-estimation des dépenses locales.

La prévision de croissance des dépenses publiques inscrite dans le programme de stabilité apparaît, au total, plausible. Toutefois, comme on l'a encore vu en 2012, les dépenses des organismes publics autonomes par rapport à l'État (les collectivités territoriales, certaines administrations sociales et certains organismes divers d'administration centrale) peuvent connaître des évolutions fortes et imprévues.

Au total, en dépit d'un effort structurel très important, les objectifs de déficit, tant effectif que structurel, risquent de ne pas être atteints.

Chapitre III

Les perspectives pour 2014 à 2017

En droit budgétaire français, la trajectoire des finances publiques pour les années 2012 à 2017 est inscrite dans la loi de programmation du 31 décembre 2012 qui prévoit un déficit public de 3,0 % du PIB en 2013. Le programme de stabilité transmis par la France en avril dernier à la Commission européenne prévoit toutefois de le ramener seulement en 2014 au-dessous de 3,0 % du PIB. Enfin, la Commission européenne a proposé, le 29 mai, au Conseil de l'Union européenne de reporter cet objectif à 2015.

Le déficit structurel inscrit dans la loi de programmation est de 3,6 % du PIB pour 2012 et 1,6 % pour 2013. Or il s'est élevé à 3,9 % du PIB en 2012, à méthode de calcul identique, et le programme de stabilité le situe à 2,0 % en 2013.

La Cour examine d'abord les questions que soulèvent ces révisions successives au regard de la portée de la programmation et les conséquences à en tirer éventuellement en termes d'ajustement de la loi de programmation pour tenir compte des nouveaux objectifs présentés par la France dans le programme de stabilité et des propositions de la Commission européenne, sous réserve que celles-ci soient approuvées par le Conseil.

Le programme de stabilité prévoit un effort structurel de 1,0 % du PIB en 2014 et 0,6 % en 2015. En dépit du report à 2015 de l'objectif de déficit effectif de 3,0 % du PIB, un tel effort demeure nécessaire compte-tenu des hypothèses favorables qui sous-tendent le programme de stabilité. L'ampleur des mesures qui restent à prendre, en recettes et en dépenses, pour réaliser l'effort ainsi prévu est précisée.

L'examen des programmes de consolidation budgétaire de quelques pays européens permet enfin de mettre en évidence les mesures de redressement qu'ils ont engagées ou programmées.

I - La programmation des finances publiques : une trajectoire à clarifier

Les lois de programmation des finances publiques (LPFP) comprennent des dispositions seulement indicatives et d'autres plus contraignantes qui doivent être distinguées pour analyser l'articulation entre la loi de programmation du 31 décembre 2012, le programme de stabilité d'avril 2013 et les recommandations que pourrait faire le Conseil de l'Union européenne sur la base des propositions de la Commission.

La programmation des finances publiques de 2012 à 2017

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 est datée du 31 décembre 2012. Elle repose sur les mêmes hypothèses que la loi de finances initiale et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

Le programme de stabilité a fait l'objet d'un avis du Haut Conseil des finances publiques sur ses hypothèses macroéconomiques puis d'un vote du Parlement, avant d'être transmis, le 30 avril 2013, à la Commission européenne. Il repose sur des hypothèses macroéconomiques et une trajectoire de finances publiques différentes de celles de la loi de programmation.

Sur la base de ce programme de stabilité, la Commission européenne a proposé le 29 mai 2013 au Conseil de l'Union européenne de formuler des recommandations à la France « *pour qu'il soit mis fin à sa situation de déficit excessif* ».

Ces recommandations ont été mises à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'économie et des finances des 20 et 21 juin puis du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013. Elles seront définitivement adoptées par le conseil des ministres de l'économie et des finances les 8 et 9 juillet 2013.

A - La loi de programmation

1 - La nature des dispositions des lois de programmation

Les lois de programmation des finances publiques, qui existent depuis 2008, ont été redéfinies par la loi organique relative à la

programmation et à la gouvernance des finances publiques adoptée le 17 décembre 2012, pour les mettre en conformité avec les nouvelles règles européennes[63], notamment le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne et monétaire du 2 mars 2012.

Conformément à la loi organique, la loi de programmation du 31 décembre 2012 comporte : des « *objectifs généraux* » de solde effectif, de dette, de solde structurel, d'effort structurel, de dépenses et de recettes, rapportés au PIB ; des objectifs d'évolution des dépenses publiques ; le rendement minimal des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires et une règle de gel du coût total des dépenses fiscales ; des dispositions diverses (sur l'évaluation des investissements, la durée de vie des niches fiscales et sociales, par exemple).

La Cour a déjà observé qu'un objectif de solde effectif, c'est-à-dire non corrigé de l'impact des fluctuations conjoncturelles du PIB, est impossible à tenir dans les périodes de crise. En outre, il peut conduire à un relâchement inopportun de la discipline budgétaire lorsque la conjoncture économique est bonne ou, au contraire, à freiner encore plus la croissance lorsque la conjoncture est défavorable. Les évolutions du déficit et de la dette publics et la date de retour des comptes à l'équilibre sont donc nécessairement des objectifs indicatifs.

Les objectifs de solde structurel sont plus maîtrisables par un Gouvernement et sont au cœur du traité de mars 2012 qui impose aux États de conférer un caractère contraignant à la trajectoire de convergence du déficit structurel vers un objectif à moyen terme, l'équilibre pour ce qui concerne actuellement la France.

La loi organique du 17 décembre 2012 prévoit ainsi un dispositif de suivi de la trajectoire de solde structurel inscrite dans la loi de programmation, avec notamment un avis du Haut Conseil des finances publiques sur la cohérence des lois de finances et de financement de la sécurité sociale avec cette trajectoire, et un mécanisme de correction si le Haut Conseil constate un écart important entre la trajectoire prévue et celle qui a été réellement suivie. Le Conseil constitutionnel a indiqué qu'il tiendra compte de ces avis du Haut Conseil lorsqu'il examinera les lois de finances et de financement.

Les dispositions des lois de programmation sur le solde structurel ont donc un caractère plus contraignant que celles relatives au solde

[63] Cf. Cour des comptes, *Rapport public : La situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juillet 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

effectif. La maîtrise du solde structurel et de son évolution présente cependant deux difficultés.

En premier lieu, le solde structurel, tel qu'il est défini et calculé, dépend pour partie de l'élasticité des recettes au PIB, qui est largement indépendante de la volonté d'un Gouvernement, notamment parce qu'elle est pour partie liée à la conjoncture.

Le suivi de l'effort structurel, qui fait aussi partie des critères de surveillance des finances publiques prévus dans les règlements européens, remédie à cette première difficulté[64]. Il résulte en effet des mesures de maîtrise des dépenses publiques, d'une part, et des mesures de hausse, ou de baisse, des prélèvements obligatoires, d'autre part.

Ces mesures donnent lieu à des objectifs précis dans les lois de programmation (normes de dépenses de l'État, de l'assurance maladie et des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ; montant plancher pour les mesures relatives aux prélèvements). Comme ils sont exprimés en niveau, un dépassement des objectifs de dépenses une année oblige à prendre des mesures correctrices l'année suivante.

L'effort structurel réalisé une année est proche de la variation du solde structurel et joue donc un rôle important dans la programmation des finances publiques.

La deuxième difficulté résulte de l'autonomie de décision de certaines administrations publiques : les collectivités territoriales, même si, comme l'a rappelé récemment le Conseil constitutionnel, leur libre administration doit s'entendre sous réserve « des conditions prévues par la loi » (article 72 de la Constitution), mais aussi certains régimes sociaux (retraites complémentaires, assurance chômage). Pour viser un objectif de solde structurel avec une marge de sécurité suffisante, faute d'une gouvernance adaptée à des engagements européens qui couvrent l'ensemble des administrations publiques, l'État pourrait ainsi être conduit à programmer, pour lui-même et les régimes de sécurité sociale de base, un effort plus important que nécessaire.

Les lois de programmation comportent donc à la fois des dispositions indicatives et des dispositions plus contraignantes, au centre desquelles figure le solde structurel, pour lesquelles sont prévus des mécanismes de correction si elles ne sont pas respectées. Ces dispositions de nature différente pourraient être mieux distinguées, notamment dans le premier chapitre intitulé « objectifs généraux ».

[64] Sa définition et son mode de calcul sont donnés en annexe III.

2 - La prise en compte imparfaite du crédit d'impôt pour l'emploi et la compétitivité

La loi de programmation de décembre 2012 présente des imprécisions dues au fait que son examen par le Parlement était presque terminé lorsque le crédit d'impôt pour l'emploi et la compétitivité (CICE) a été proposé par le Gouvernement.

a) La décomposition par sous-secteur

Si les objectifs relatifs à l'ensemble des administrations publiques, notamment l'évolution des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires, tiennent compte du CICE, ce n'est pas le cas des objectifs par sous-secteurs des administrations publiques (soldes, évolution des dépenses, effort structurel, notamment).

En effet, la moitié du coût du CICE (20 Md€ environ) doit être financée par des économies sur les dépenses dont la répartition entre les sous-secteurs des administrations publiques n'était pas précisée lorsque la loi de programmation a été votée[65]. En conséquence, les dépenses et les soldes par sous-secteur qui figurent dans le rapport annexé à la loi ne tiennent pas compte du CICE et de son financement et sont donc insuffisamment précis.

b) Le budget triennal de l'État

Le budget triennal de l'État, qui fixe des plafonds par mission pour les années 2013 à 2015, est au cœur de la loi de programmation. Pour 2013, il se confond avec la loi de finances initiale.

Pour 2014 et 2015, les crédits votés s'en éloigneront dans la mesure où le total des dépenses sera réduit, par rapport au budget triennal, pour contribuer au financement du CICE et où des redéploiements seront nécessaires pour financer les nouvelles priorités annoncées après le vote de la loi de programmation (contrats de génération, notamment).

Pour 2014, les lettres de cadrage envoyées par le Premier ministre aux ministres prévoient ainsi une diminution nette des crédits de 1,5 Md€ et des redéploiements à hauteur de 3,5 Md€.

[65] L'autre moitié doit être financée par des impôts de l'État (TVA et taxes environnementales).

Le budget triennal a facilité la préparation du projet de loi de finances pour 2014, même si l'imprécision du volet relatif aux dépenses de la loi de programmation et les ajustements rendus nécessaires par la prise en compte du CICE et d'autres priorités nouvelles ont limité l'efficacité de cet instrument. Malgré ces limites, l'utilité d'une budgétisation pluriannuelle pour renforcer, dans la durée, les capacités de pilotage des dépenses n'est toutefois pas contestée.

B - L'articulation entre la loi de programmation et le programme de stabilité

Les différences entre la loi de programmation des finances publiques et le programme de stabilité sont importantes et doivent être analysées en fonction du caractère plus ou moins contraignant des dispositions concernées.

Tableau n° 18 : le programme de stabilité et la loi de programmation

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Déficit public	LPFP	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
	PS	- 4,8	- 3,7	- 2,9	- 2,0	- 1,2	- 0,7
Dette publique	LPFP	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
	PS	90,2	93,6	94,3	92,9	90,7	88,2
Déficit structurel	LPFP	- 3,6	- 1,6	- 1,1	- 0,5	0	0
	PS	- 3,7	- 2,0	- 1,0	- 0,2	+ 0,2	+ 0,5
Effort structurel	LPFP	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1
	PS	1,3	1,9	1,0	0,6	0,5	0,3
Hausse des recettes	LPFP	1,1	1,6	- 0,1	- 0,2	0	- 0,3
	PS	1,1	1,5	0,3	0	0	- 0,2
Croissance des dépenses	LPFP	0,4	0,9	0,4	0,2	0,7	0,8
	PS	1,0	0,9	0,4	0,2	0,4	0,6

Source : loi de programmation de décembre 2012 (LPFP) et programme de stabilité d'avril 2013 (PS).
Lecture : montants exprimés en % du PIB pour les déficits, la dette, l'effort structurel et la hausse des recettes ; en taux de croissance pour les dépenses.

1 - Le décalage dans le temps des objectifs de solde effectif de la loi de programmation

La chronique de déficits publics inscrite dans la loi de programmation a été sensiblement révisée dans le programme de stabilité, en raison de la dégradation de la conjoncture et de la révision à la baisse des perspectives de croissance. Le déficit de 2013 a ainsi été révisé de 0,7 point de PIB à la hausse et les objectifs des années 2014 à 2016 ont

été décalés de ce montant[66]. L'écart est réduit en 2017 et, à cet horizon, le déficit prévu dans le programme de stabilité est supérieur de 0,4 point de PIB à celui de la loi de programmation.

Ce décalage des objectifs de déficit se traduit dans la prévision d'évolution de la dette publique. Dans le programme de stabilité, après avoir atteint un maximum de plus de 94 % du PIB en 2014, elle revient à 88,2 % fin 2017, contre 82,9 % dans la loi de programmation.

2 - Des objectifs de solde structurel de la loi de programmation pour 2013 et 2014 qui risquent de ne pas être respectés

En 2012, compte-tenu de la révision des comptes nationaux publiée par l'INSEE le 15 mai dernier[67], le déficit structurel s'est élevé à 3,9 % du PIB, en retenant la méthode de calcul de la loi de programmation, alors que le programme de stabilité prévoyait 3,7 % et la loi de programmation 3,6 %.

Pour 2013, la loi de programmation des finances publiques prévoit un déficit structurel de 1,6 % du PIB (2,0 % pour le programme de stabilité). L'analyse des prévisions de recettes et dépenses développée dans le chapitre précédent montre qu'il risque d'être plus élevé et compris entre 2,15 et 2,45 % du PIB.

Or le mécanisme de correction prévu par la loi organique peut être enclenché si le déficit structurel s'est écarté de plus de 0,5 point de PIB de la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques, l'année précédente, ou de 0,25 point en moyenne sur les deux dernières années. Selon la loi organique, le Haut Conseil des finances publiques devra mesurer cet écart à la trajectoire et, s'il est important, donner un avis sur les éventuels événements exceptionnels qui pourraient en avoir été à l'origine.

Une correction est anticipée dans le programme de stabilité à l'horizon de 2014 et, surtout, de 2015 où le déficit structurel devrait revenir à 0,3 point au-dessous de celui qui est inscrit dans la loi de programmation.

Il n'est cependant pas sûr que cette correction soit suffisante pour ramener le déficit structurel au niveau prévu par la loi de programmation des finances publiques en 2014 compte-tenu des révisions déjà opérées sur le résultat de 2012 et des risques pour 2013.

[66] À peu près pour 2016.
[67] Cf. avis du 23 mai 2013 du Haut Conseil des finances publiques.

Les hypothèses relatives au PIB potentiel

Les trajectoires de solde structurel inscrites dans la loi de programmation des finances publiques et le programme de stabilité reposent sur des hypothèses d'évolution du PIB potentiel sur lesquelles le Haut Conseil des finances publiques doit donner son avis avant le dépôt du projet de loi de programmation. La loi organique prévoit que les mêmes hypothèses sont reprises pour apprécier la trajectoire de solde structurel jusqu'au vote de la loi de programmation suivante.

La loi de programmation et le programme de stabilité reposent sur une croissance potentielle de 1,5/1,6 % sur les années 2014 à 2017.

Le Haut Conseil n'a cependant pas pu exprimer un avis sur les hypothèses retenues dans la loi de programmation de décembre 2012 puisqu'il a été créé après son adoption. Dans son avis du 15 avril 2013, il a souligné les difficultés méthodologiques qui s'attachent à l'estimation du PIB potentiel et a considéré que l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans le programme de stabilité, sans être exagérément optimiste, est entourée d'un certain nombre de risques baissiers.

3 - Une réduction du déficit structurel et un effort structurel plus importants dans le programme de stabilité que dans la loi de programmation

Si la réduction du déficit structurel prévue dans le programme de stabilité pour 2013 (1,7 point de PIB) est inférieure à celle prévue dans la loi de programmation (2,0 points), elle est plus importante sur les années 2012 à 2014 (2,8 points contre 2,5) et les années 2012 à 2015 (3,5 points contre 3,1)[68].

De même, si l'effort structurel prévu pour 2013 dans le programme de stabilité est inchangé par rapport à la loi de programmation (1,9 point de PIB), il est prévu qu'il soit beaucoup plus important en 2014 (1,0 point de PIB au lieu de 0,5 point) et un peu plus en 2015 (0,6 point contre 0,5) et les années ultérieures.

Les objectifs de dépenses en volume, et en valeur, sont identiques en 2014 et 2015 dans la loi de programmation et le programme de stabilité, l'effort structurel supplémentaire inscrit dans celui-ci pour 2014 et 2015 portant presque entièrement sur les recettes.

[68] Cette évolution n'est pas affectée par la révision du niveau du déficit structurel de 2012 postérieure au programme de stabilité.

Pour les années 2016 et 2017, les objectifs de croissance des dépenses sont plus exigeants dans le programme de stabilité alors que les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires sont quasiment les mêmes (hors contentieux).

4 - La question de la mise en cohérence de la loi de programmation avec les nouvelles orientations des finances publiques

Si les objectifs de déficit effectif des lois de programmation ont un caractère indicatif, la trajectoire de solde structurel en constitue le « noyau dur ». Or le solde structurel s'est écarté de cette trajectoire en 2012 et il est probable qu'il s'en écartera encore plus en 2013, ce que prévoit au demeurant le programme de stabilité. Celui-ci prévoit une correction dès 2014, mais il n'est pas certain qu'elle soit suffisante. En outre, la loi de programmation prend imparfaitement en compte le CICE.

Une approche en termes d'effort structurel ou de réduction du déficit structurel montre certes qu'ils sont plus importants dans le programme de stabilité que dans la loi de programmation.

Il n'en demeure pas moins que la trajectoire des finances publiques inscrite à l'article 2 de la loi de programmation est exprimée sous la forme de niveaux annuels de solde structurel. Pour préserver la crédibilité et assurer la lisibilité qui sont nécessaires aux objectifs de consolidation budgétaire et à leur suivi, des ajustements pourraient lui être rapidement apportés pour tenir compte des nouveaux objectifs de la France qui ont été présentés dans le programme de stabilité, lui-même pouvant éventuellement être amendé au vu des recommandations que fera le Conseil de l'Union européenne.

C - L'articulation entre le programme de stabilité et les recommandations de l'Union européenne

Les recommandations du Conseil ne seront définitivement adoptées que début juillet, après la publication de ce rapport, et ne peuvent être anticipées. Aussi les propositions de la Commission européenne sont-elles prises comme référence pour analyser l'articulation entre le programme de stabilité et les éventuelles recommandations du Conseil.

Ces propositions et le programme de stabilité d'avril 2013 peuvent paraître en première analyse difficilement réconciliables dans la mesure où le programme de stabilité prévoit de ramener le déficit effectif au-

dessous du seuil de 3,0 % du PIB en 2014 alors que la Commission européenne propose de l'y ramener seulement en 2015.

Toutefois, le programme de stabilité est fondé sur des hypothèses favorables de croissance du PIB et des recettes publiques. Si des hypothèses plus prudentes étaient retenues, il apparaitrait, d'une part, que l'objectif d'un déficit de 3,0 % du PIB en 2014 est peu réaliste et, d'autre part, que l'effort structurel prévu dans le programme de stabilité est juste suffisant pour ramener le déficit à 3,0 % du PIB en 2015 avec une marge de sécurité suffisante.

1 - Les hypothèses favorables du programme de stabilité

a) Les prévisions macroéconomiques

Le programme de stabilité s'appuie sur une croissance du PIB en volume de 1,2 % en 2014 et sur une progression du prix du PIB de 1,75 %, soit une hausse en valeur de 3,0 %. Le volume de la consommation des ménages, sur laquelle repose la majeure partie de la TVA, augmenterait de 0,9 % et son prix de 1,75 %. La masse salariale du secteur privé, sur laquelle sont assises les cotisations sociales et la CSG, croîtrait de 2,4 %.

Dans son avis du 15 avril 2013, le Haut Conseil des finances publiques a considéré que ce scénario macroéconomique est entouré d'aléas faisant, dans leur ensemble, peser un risque à la baisse sur ces prévisions. L'évolution de la masse salariale lui a semblé optimiste.

L'OCDE et le FMI prévoient une croissance en 2014 de, respectivement, 0,8 et 0,9 %.

Le scénario macroéconomique à moyen terme (2015-2017) du Gouvernement repose sur un redressement de la croissance potentielle, qui resterait toutefois inférieure à son rythme du début de la décennie 2000 (1,6 % contre 1,7 % en moyenne sur 2001-2006). En 2014, la production de l'économie française se situerait en-deçà de son niveau potentiel et l'écart, estimé par le Gouvernement à 3,6 % du PIB, se comblerait ensuite partiellement. Ce rattrapage permettrait à la croissance effective de dépasser légèrement le rythme potentiel dès 2015 et d'atteindre 2,0 % chacune des années 2015 à 2017.

Pour le Haut Conseil des finances publiques, ce scénario présente des fragilités, notamment en ce qui concerne le retour de la croissance potentielle à un rythme proche de celui d'avant-crise et la capacité de l'économie française à retrouver une croissance effective de 2,0 % dès

l'année 2015. La progression de la masse salariale retenue à compter de 2015 (4,0 % par an) lui a paru forte.

b) L'élasticité des prélèvements obligatoires

Les prévisions d'évolution des impôts et cotisations sociales réalisées par le ministère des finances l'ont conduit à inscrire, dans le programme de stabilité, une croissance de 2,7 % du produit des prélèvements obligatoires en 2014, à législation constante, ce qui correspond à une élasticité de 0,9 au PIB (contre 1,0 dans la LPFP).

Les prélèvements sociaux sont pour une grande part assis sur la masse salariale privée dont la croissance (2,4 %) serait inférieure à celle du PIB en valeur, ce qui explique une élasticité globale des prélèvements obligatoires inférieure à 1,0. Les recettes des administrations publiques locales croîtraient spontanément à peu près comme le PIB en valeur. Les recettes fiscales nettes de l'État augmenteraient, à législation constante, un peu plus que le PIB en valeur, ce qui est assez optimiste.

En effet, la croissance de l'impôt sur le revenu prélevé en 2014 dépendra de l'évolution des revenus en 2013 qui est très limitée (1,3 % pour les salaires bruts, qui en constituent l'essentiel). Elle risque donc d'être inférieure à celle du PIB. La progression des recettes de TVA et de taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) ne devrait pas être significativement supérieure à celle du PIB, la croissance prévue de la consommation étant inférieure. Le produit de l'impôt sur les sociétés en 2014 dépendra pour une large part des bénéfices de 2013 dont la progression aura été faible.

Au total, il est plus probable que l'élasticité des recettes fiscales nettes de l'État soit inférieure à 1,0 en 2014 et que l'élasticité globale des prélèvements des administrations publiques soit inférieure à 0,9.

Le programme de stabilité retient une élasticité unitaire des prélèvements obligatoires au PIB en 2015. Cette hypothèse est sans doute un peu forte. D'une part, certains prélèvements de 2015 seront assis sur les revenus de 2014 dont la croissance aura été nettement inférieure à celle du PIB en 2015. D'autre part, la progression spontanée des cotisations sociales dépasse celle du PIB en valeur dès 2015 dans le programme de stabilité, ce qui est peu probable.

c) Les autres éléments d'incertitude

Les contentieux fiscaux communautaires

Le programme de stabilité prévoit un coût de 2,8 Md€ chacune des années 2013 à 2015 au titre des contentieux fiscaux communautaires relatifs au prélèvement sur les dividendes payés à des OPCVM étrangers, au précompte mobilier et à la taxe sur les communications électroniques[69].

Si, au vu des décisions de justice et des dossiers déposés, les coûts totaux retenus pour les deux derniers contentieux (2,0 Md€ pour le dossier « précompte » et 1,3 Md€ pour la taxe sur les communications électroniques) semblent raisonnables, le montant prévu au titre du dossier « OPCVM » (5,0 Md€) pourrait être dépassé de 1 Md€.

Ces coûts seront enregistrés en comptabilité nationale et en comptabilité budgétaire au fur et à mesure, respectivement, des décisions de justice définitives et des décaissements de l'État dont le rythme est difficilement prévisible. La répartition de ces coûts sur chacune des années 2013 à 2015 est donc incertaine.

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Les années 2014 à 2017 sont marquées par la montée en puissance du CICE dont le coût, avant toute mesure de financement, passerait de 9,8 Md€ en 2014 à 16,3 Md€ en 2015, 18,6 Md€ en 2016 et 21,0 Md€ en 2017.

Cette séquence résulte, d'une part, de la hausse du taux appliqué à la masse salariale (au-dessous de 2,5 SMIC) pour calculer le crédit d'impôt (4 % sur les salaires de 2013 et 6 % sur ceux de 2014) et, d'autre part, des modalités de remboursement du CICE.

Si le crédit d'impôt résultant des salaires versés en N est intégralement remboursable en N +1 (soit en 2014 pour la première fois) aux PME et aux nouvelles entreprises, il n'est remboursable aux autres entreprises qu'à hauteur de l'impôt dû jusqu'à l'année N +3 (2016 pour la première fois), où il sera alors totalement remboursé.

La prévision du coût du CICE et de l'évolution du produit net de l'impôt sur les sociétés, en 2014 et au-delà, suppose donc d'anticiper la

[69] Les deux premiers ont été présentés dans le *Rapport public* de la Cour sur : *La situation et les perspectives des finances publiques.* La Documentation française, juillet 2012, disponible sur www.ccompte.fr

part du CICE qui sera remboursée avant l'année N +3 aux plus grandes entreprises. La prévision d'impôt sur les sociétés du programme de stabilité est, de ce fait, encore plus fragile que d'habitude et comporte un aléa important, compte-tenu du montant du CICE.

2 - Un report pertinent de l'objectif de déficit effectif

Il est probable que le déficit public de 2013 soit proche de 4,0 % du PIB, plutôt que de 3,7 %, et que la croissance du PIB en 2014 soit proche de 0,8 % (prévision de l'OCDE), plutôt que de 1,2 %. Dans ces conditions et compte-tenu de l'effort structurel prévu par le programme de stabilité, le déficit effectif serait proche de 3,5 % du PIB, plutôt que de 3,0 %, en 2014.

L'effort structurel prévu pour 2014 dans le programme de stabilité (1,0 point de PIB) devrait alors être majoré de 50 % (soit 0,5 point de PIB ou 10 Md€) pour ramener le déficit à 3,0 % du PIB, sans même tenir compte de l'impact négatif sur l'activité de cet effort supplémentaire.

La réduction du déficit public effectif est essentielle pour stabiliser l'endettement et le ramener à un niveau suffisant pour éloigner la perspective d'une forte hausse des taux d'intérêt. Dans son rapport public annuel de février 2013, la Cour avait toutefois noté que, si la dégradation de la situation économique se confirmait, un réexamen des poids respectifs à accorder aux critères de déficit effectif, d'une part, de déficit et d'effort structurels, d'autre part, était souhaitable au niveau européen. Elle n'avait d'ailleurs pas recommandé de prendre des mesures d'ajustement budgétaire complémentaires pour atteindre l'objectif de déficit effectif que se donnait alors le Gouvernement.

La proposition de recommandation de la Commission européenne visant à reporter l'objectif de déficit effectif de 3,0 % du PIB à 2015 répond à ce souci de limiter les effets négatifs de la consolidation budgétaire sur l'activité économique.

3 - L'effort structurel prévu par le programme de stabilité nécessaire pour ramener le déficit effectif à 3,0 % du PIB en 2015

Les prévisions de croissance des recettes publiques du programme de stabilité permettant d'escompter un déficit effectif inférieur à 3,0 % du PIB dès 2014 sont donc trop optimistes.

Un scénario plus prudent peut être construit en prenant les prévisions de croissance du PIB de l'INSEE pour 2013 (- 0,1 %), de l'OCDE pour 2014 (+ 0,8 %) et une hypothèse de 1,5 % pour 2015[70] ainsi que des élasticités des recettes comprises entre 0,8 et 0,9 en 2014 et entre 0,9 et 1,0 en 2015.

Le déficit structurel de 2013 est la valeur médiane qui résulte de l'analyse menée au chapitre précédent (2,3 % du PIB). La réduction du déficit structurel en 2014 et 2015 est un peu plus faible que l'effort structurel en raison des pertes de recettes induites par une élasticité inférieure à 1,0[71]. L'effort structurel retenu est celui du programme de stabilité.

Les conséquences de ce scénario sur les finances publiques sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau n° 19 : la trajectoire des finances publiques dans un scénario conventionnel prudent (% du PIB)

	2012	2013	2014	2015
Croissance du PIB	0	- 0,1	+ 0,8	+ 1,5
Ecart de production	- 1,6	- 3,1	- 3,8	- 3,8
Composante conjoncturelle du solde	- 0,8	- 1,5	- 1,9	- 1,9
Effort structurel	1,3	1,9	1,0	0,6
Composante structurelle du solde	- 4,0	- 2,3	- 1,4	- 0,9
Composante temporaire	0	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Solde effectif	- 4,8	- 3,9	- 3,4	- 2,9

Source : Cour des comptes

Le déficit effectif ne serait ramené au-dessous de 3,0 % du PIB qu'en 2015, après 3,4 % du PIB en 2014 (3,5 % selon l'OCDE et 3,6 % selon la recommandation de la Commission européenne, dont les hypothèses sont très proches).

L'écart entre le solde structurel constaté en 2012 et celui prévu dans la loi de programmation se maintient au cours des années suivantes.

[70] Elle correspond à la croissance potentielle estimée par le ministère des finances et le Haut Conseil des finances publiques a considéré qu'elle pouvait difficilement être dépassée dès 2015.

[71] La croissance potentielle est celle du programme de stabilité.

La Commission recommande une réduction du déficit structurel de 0,8 % du PIB chacune des années 2014 et 2015, mais ce montant n'est pas directement comparable aux chiffres du tableau ci-dessus, car la Commission ne retient pas les mêmes estimations de la croissance potentielle et des mesures ponctuelles et temporaires. L'effort demandé est seulement un peu plus important que celui du programme de stabilité et permet de ramener le déficit à 2,8 % du PIB en 2015.

L'exploration d'un scénario reposant sur des hypothèses moins favorables que celles retenues par le programme de stabilité en matière de croissance économique et d'élasticité des recettes montre que l'effort structurel prévu par le programme de stabilité est indispensable pour ramener le déficit effectif au-dessous de 3,0 % du PIB en 2015 avec une marge de sécurité suffisante.

II - Un important effort structurel à réaliser en 2014 et 2015

La Cour a examiné la répartition de l'effort structurel prévu par le programme de stabilité pour 2014 et 2015 entre ses composantes relatives aux recettes et aux dépenses, puis l'ampleur des mesures qui restent à prendre pour réaliser cet effort.

A - La répartition de l'effort structurel entre recettes et dépenses

1 - Un effort orienté vers la maîtrise de la dépense

Le programme de stabilité prévoit un effort structurel de 1,0 point de PIB en 2014 puis de 0,6 point en 2015. Il porterait sur les dépenses à hauteur de 0,6 point, soit 60 %, en 2014 et 0,65 point, soit un peu plus de 100 %, en 2015. Sur l'ensemble de ces deux années, l'effort structurel porterait à 80 % sur les dépenses, ce qui est bien plus que dans le passé : la contribution des dépenses a été nulle en 2012 (cf. chapitre I) et serait de 20 % en 2013 selon le programme de stabilité.

a) D'importantes marges d'économies sur les dépenses

La Cour a souvent recommandé de faire porter prioritairement l'effort structurel de réduction du déficit sur les dépenses. En effet, les dépenses publiques représentent presque 57 % du PIB en France, ce qui la place au 2ème rang de l'OCDE, derrière le Danemark mais devant la

Suède. Or, dans beaucoup de domaines, les résultats obtenus grâce à ces dépenses, autrement dit leur efficience, la placent très loin de ce deuxième rang. D'importantes sources d'économies peuvent être mobilisées sans dégrader la qualité des services publics et diminuer l'ampleur de la redistribution.

En outre, les études sur les programmes de redressement budgétaire mis en œuvre dans les autres pays, comme celles publiées par l'OCDE, montrent que les ajustements portant sur les dépenses ont un impact plus durable sur les comptes publics. Les hausses d'impôts sont en effet souvent suivies de mouvements de baisse destinés à réduire une pression fiscale qui apparaît a posteriori excessive.

b) Les risques d'une hausse des prélèvements obligatoires dans un contexte de compétitivité insuffisante

La maîtrise des dépenses est nécessaire pour ne pas avoir à relever le taux des prélèvements obligatoires de la France (44,2 % du PIB en 2011 selon l'OCDE) alors qu'il figure au 3ème rang de l'OCDE, derrière ceux du Danemark et de la Suède.

L'augmenter sensiblement pourrait avoir des effets négatifs sur l'activité économique à travers une dégradation de la compétitivité des entreprises et de l'attractivité du territoire.

Or, comme l'a déjà souligné la Cour dans ses rapports, notamment celui qui a été consacré en 2011 à la comparaison des prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, la France souffre autant de son déficit de compétitivité que de son déficit public.

Le CICE améliorera la compétitivité des entreprises françaises mais leurs concurrents, notamment dans l'Europe du Sud, diminuent fortement leurs coûts, en particulier, leurs coûts salariaux. Dans ce contexte, il serait peu souhaitable que les bénéfices du CICE soient annulés, même partiellement, par une augmentation des prélèvements obligatoires pesant sur les coûts des entreprises.

La balance commerciale de la France a encore été déficitaire à hauteur de 67 Md€, soit 3,3 % du PIB, en 2012. Il s'agit donc de réduire simultanément les "déficits jumeaux" des finances publiques et du commerce extérieur.

2 - Dépenses ou recettes : un enjeu macroéconomique à court terme à relativiser

L'impact à court terme d'une réduction des dépenses sur l'activité économique est, en moyenne, plus fortement négatif que celui des hausses d'impôts. Cependant, les modèles empiriques du fonctionnement de l'économie ne conduisent pas à opposer, du point de vue de leur impact macroéconomique, toute forme de baisse des dépenses publiques et toute forme de hausse des prélèvements.

Par exemple les multiplicateurs budgétaires[72] associés à une hausse des impôts prélevés sur le revenu des ménages et à une réduction des prestations en espèces versées à ceux-ci[73] sont identiques selon l'OCDE (0,4 % du PIB au bout d'un an dans les pays du G7[74]). Le modèle de l'économie française utilisé par l'INSEE et la direction générale du Trésor aboutit à un résultat voisin avec un multiplicateur de 0,45 %[75].

Cet impact sur le PIB est celui de prélèvements supplémentaires ou de moindres prestations touchant l'ensemble des ménages mais il diffère selon la catégorie des ménages concernés. Il est ainsi plus faible si la mesure mise en œuvre est ciblée sur les ménages à haut revenus, ceux-ci pouvant mobiliser plus facilement leur épargne pour maintenir leur consommation. Il reste néanmoins indifférent, du seul point de vue macro-économique et à court terme, d'agir sur les recettes, par exemple en réduisant le quotient familial, ou sur les dépenses, par exemple en rendant les allocations familiales décroissantes avec le revenu.

Les multiplicateurs dépendent aussi de la nature des recettes et dépenses concernées. Les investissements et, plus généralement, les achats de biens et services ont les effets multiplicateurs les plus forts à court terme (0,8 % selon le modèle de l'OCDE et 1,1 % selon celui de l'INSEE et de la direction générale du Trésor). Il en est souvent déduit que l'investissement public ne doit pas être réduit lorsque la conjoncture est dégradée. Cette assertion doit être nuancée car c'est la qualité des projets et leur rentabilité socio-économique qui doit avant tout être prise en compte. Il est en effet illusoire de chercher à soutenir l'activité économique en réalisant des investissements inutiles.

---

[72] C'est-à-dire l'impact sur le PIB d'une variation des dépenses ou des recettes publiques égale à 1,0 % du PIB.

[73] Ou des rémunérations versées par les administrations publiques à leurs agents.

[74] Les multiplicateurs dépendent de l'horizon auquel on se situe.

[75] Sources : Perspectives économiques de l'OCDE de mars 2009 ; « le modèle MESANGE réestimé en base 2000 » C. Klein et O. Simon ; document de travail de l'INSEE, mars 2010.

Ces multiplicateurs sont beaucoup plus importants lorsque plusieurs pays partenaires appliquent la même politique. L'OCDE estime qu'ils sont, par exemple, de 25 à 50 % plus élevé lorsque les pays de cette organisation prennent ensemble le même type de mesures. Le desserrement du calendrier de la consolidation budgétaire en Europe proposé par la Commission européenne répond au souci justifié d'éviter un impact à court terme trop fort sur la croissance.

B - Les prélèvements obligatoires

Le programme de stabilité prévoit de nouvelles hausses des prélèvements obligatoires en 2014, plus importantes que celles inscrites dans la loi de programmation, dont l'affectation aux différentes catégories d'administrations publiques doit être examinée.

1 - L'ampleur des mesures nouvelles prévues pour 2014

Le programme de stabilité prévoit que les changements de législation se traduiront, hors impact des contentieux fiscaux communautaires, par une hausse de 7 Md€ des prélèvements obligatoires en 2014, après 33 Md€ en 2013[76].

Tableau n° 20 : l'impact des modifications législatives sur le montant des prélèvements obligatoires (Md€)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
- 10	- 2	- 7	18	22	33	7

Source : Cour des comptes d'après les rapports annexés aux projets de loi de finances et le programme de stabilité ; hors impact des mesures de relance de 2009-2010 et des contentieux fiscaux communautaires.

Ce montant est à distinguer de celui des nouvelles mesures fiscales nécessaires. En effet, le CICE se traduira en 2014 par une perte de recettes de 4 Md€, compte-tenu de son financement seulement partiel par une hausse des impôts indirects, et certaines des mesures adoptées dans les lois de finances et de financement pour 2012 et 2013 ont un rendement en 2014 inférieur à celui de 2013, voire nul. Il en résultera, au total, une perte de recettes d'environ 6 Md€ en 2014 par rapport à 2013.

[76] En tenant compte pour 2013 de la décision du Conseil constitutionnel relative à la LFI et de la baisse du rendement escompté de certaines mesures nouvelles comme la taxe sur les transactions financières.

Il faut y ajouter les pertes de recettes résultant de la baisse du taux de la TVA sur la production de logements sociaux prévue dans le plan logement de mars 2013.

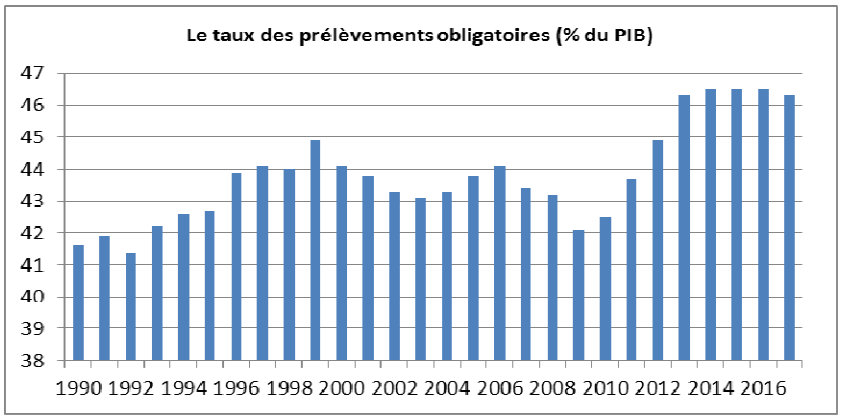
En sens inverse, la hausse des taux de cotisation aux régimes complémentaires de retraite décidée par les partenaires sociaux au début de 2013 se traduira par une augmentation des recettes publiques de l'ordre de 1 Md€ en 2014.

Au total, la perte de recettes en 2014 est supérieure à 5 Md€.

Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014 devront donc prévoir des mesures nouvelles d'un rendement total d'au moins 12 Md€, en y incluant la réforme du quotient familial, dont presque la moitié pour compenser le coût du CICE et la baisse de rendement de prélèvements déjà votés et le solde pour obtenir la hausse de 7 Md€ des prélèvements prévue par le programme de stabilité.

L'impact des mesures législatives nouvelles sur les recettes serait très faible en 2015 et 2016, puis négatif en 2017. Compte-tenu de l'élasticité au PIB des prélèvements qui est retenue dans le programme de stabilité, le taux des prélèvements obligatoires resterait quasi-constant de 2014 à 2016, à 46,5 % du PIB, puis serait ramené à 46,3 % en 2017.

Graphique n° 8



Source : INSEE jusqu'à 2012 et programme de stabilité ensuite

2 - L'affectation des hausses d'impôt

Ces 12 Md€ de prélèvements nouveaux devraient être affectés en priorité aux régimes sociaux pour réduire leur déficit et compléter l'indispensable effort de réduction de leurs dépenses. La Cour a toujours

considéré que le déséquilibre des comptes sociaux est une anomalie qu'il convient de corriger au plus vite.

Dans le contexte actuel des finances locales (cf. encadré ci-après), des ajustements de la fiscalité locale sont prévisibles. Si la Cour a ainsi envisagé une réallocation des impôts locaux entre le secteur communal et les départements afin de redonner à ces derniers de plus grandes marges budgétaires[77], elle considère qu'affecter globalement de nouvelles ressources fiscales aux collectivités territoriales pourrait les inciter à accroître leurs dépenses. Or elles devront contribuer significativement à la maîtrise des dépenses publiques (cf. chapitre IV). L'affectation de nouvelles ressources irait à l'encontre de l'effet recherché par l'État en diminuant ses dotations.

Les ressources des collectivités territoriales

Les perspectives d'évolution de la fiscalité locale demeurent incertaines à moyen terme dans la mesure où le schéma de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements ne paraît pas stabilisé.

Si la mise en place de dotations de compensation a permis de compenser les pertes résultant de la suppression de la taxe professionnelle, la substitution de dotations budgétaires à des ressources fiscales affecte toutefois différemment les trois catégories de collectivités : au sein des ressources fiscales, la part de la fiscalité directe (hors dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) a reculé de 8 points pour les régions et de 12 points pour les départements ; le recul n'est que de 4 points pour le secteur communal.

Pour ce dernier, la dynamique future des ressources fiscales reposera en grande partie sur l'évolution des bases et des taux de la fiscalité « ménages » tandis que, pour les régions, elle sera uniquement fonction de la variation de la valeur ajoutée des entreprises. S'agissant des départements, l'évolution de leurs ressources fiscales restera fortement dépendante de celle de la fiscalité indirecte (droits de mutation à titre onéreux).

[77] Voir sur ce point le Chapitre 2 du *Rapport public annuel.* La situation et les perspectives financières des départements. La Documentation française, février 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

C - Les dépenses publiques

1 - L'ampleur des économies nécessaires

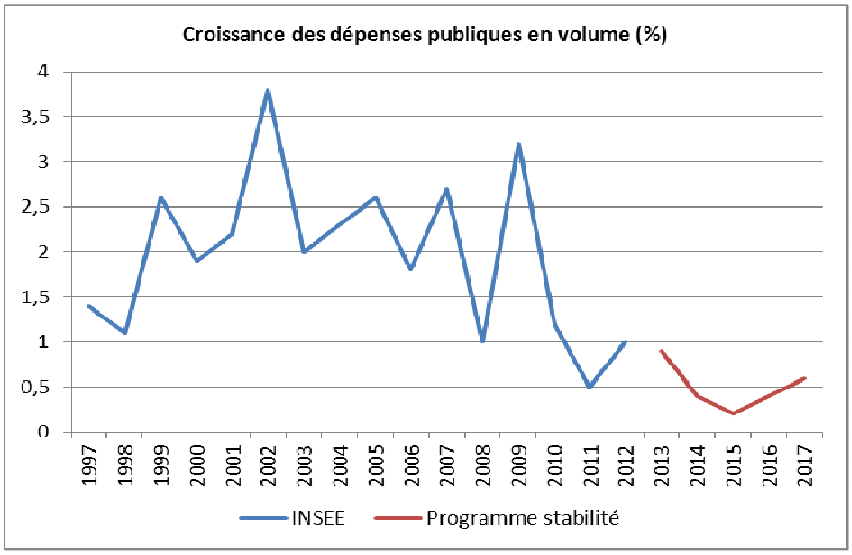
Le taux de croissance en volume des dépenses publiques montre une tendance au ralentissement depuis le début des années deux mille. Il a ainsi été en moyenne de 2,3 % par an sur les années 2002-2006, de 1,7 % sur les années 2007-2011 et de 1,0 % en 2012. Le programme de stabilité prévoit d'accentuer cette évolution. Comme la loi de programmation, il retient une croissance des dépenses publiques en 2014 et 2015 de 0,4 puis 0,2 % en volume (2,2 puis 2,0 % en valeur).

En supposant que la croissance tendancielle des dépenses est de 1,5 % en volume par an[78], il faut réaliser des économies de l'ordre de 13 Md€ en 2014 et 15 Md€ en 2015 pour ramener leur progression à 0,4 puis 0,2 % en volume.

Les économies réalisées en 2012 et prévues en 2013 représentent un montant total de 7 Md€ chaque année. C'est donc un doublement qui est envisagé pour 2014 et 2015.

[78] Cf. Cour des comptes, *Rapport public* : *La situation et les perspectives des finances publiques.* La Documentation française, juillet 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

Graphique n° 9



Source : Cour des comptes sur la base des données INSEE (corrigées de l'impact du plan de relance de 2009-2010) jusqu'à 2012 et du programme de stabilité au-delà ; les variations observées en 2008 et 2009 résultent pour une large part du taux d'inflation (très élevé en 2008 et très faible en 2009) qui sert à mesurer la croissance des dépenses en volume.

Pour 2014, le programme de stabilité prévoit, en volume, une croissance des dépenses de 0,2 % pour les administrations locales et de 0,8 % pour les administrations sociales, ainsi qu'une baisse de 0,5 % pour les administrations centrales.

Le montant des économies nettes prévues pour l'ensemble des administrations publiques en 2014 (13 Md€) est ainsi réparti : 8,0 Md€ pour les administrations publiques centrales (État et ODAC), en y incluant 1,5 Md€ de baisse des dotations aux collectivités locales, et 5 Md€ pour les administrations de sécurité sociale. Comme il est supposé que la baisse de 1,5 Md€ des dotations de l'État se traduira en autant d'économies sur les dépenses locales, la répartition est en réalité plutôt de 6,5 Md€ pour les administrations centrales (APUC) (hors dotations aux collectivités territoriales), de 1,5 Md€ pour les administrations locales (APUL) et de 5,0 Md€ pour les administrations sociales (ASSO).

Les économies sont ainsi réparties à hauteur de 50 % pour les APUC, de 38 % pour les ASSO et de 12 % pour les APUL, alors que leurs parts respectives des dépenses publiques sont de 33 %, de 46 % et de 21 %.

La comptabilisation des crédits d'impôts

Actuellement, les crédits d'impôts sont déduits des recettes des administrations publiques en comptabilité nationale « dans la limite de l'impôt dû ». Pour les comptables nationaux, "l'impôt dû" par les personnes physiques regroupe l'impôt sur le revenu et la CSG, si bien que seule une petite fraction de la prime pour l'emploi est, en pratique, ajoutée aux dépenses publiques. Pour ce qui concerne les sociétés, seule une petite partie du crédit d'impôt pour la recherche est en pratique aussi comptabilisée en dépenses. Le programme de stabilité s'inscrit dans ce cadre comptable.

Le nouveau système de comptabilité nationale des Nations-Unies, adopté en 2008 et transcrit dans la version 2010 du système européen de comptes nationaux, devra être appliqué par l'INSEE à partir de la notification à Eurostat de septembre 2014 aux comptes de 2013 et aux comptes antérieurs qui seront modifiés à cet effet.

En application de ces nouvelles normes comptables, le montant total des crédits d'impôt, c'est-à-dire la somme des parties imputée et remboursée, sera comptabilisé comme une dépense publique.

Les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires seront en conséquence relevés d'un même montant, d'environ 1,5 point de PIB, lorsque le CICE arrivera en régime permanent, en 2017, dont 1,0 point du fait de ce dispositif fiscal particulier. La montée en charge progressive du CICE sur les années 2014 à 2017 majorera le taux de croissance annuel des dépenses publiques, et des prélèvements obligatoires, d'environ 0,5 point par rapport aux prévisions du programme de stabilité.

Les autres pays verront aussi leurs prélèvements obligatoires et leurs dépenses publiques relevés, dans des proportions variables, mais l'impact sur leur croissance au cours de la période 2014-2017 sera particulièrement fort en France du fait le montée en charge du CICE.

2 - La nature des économies envisagées

Le programme de stabilité intègre certaines des mesures votées ou annoncées depuis l'adoption de la loi de programmation : les économies sur les prestations de retraites induites par la réforme des régimes complémentaires (environ 1,0 Md€ en 2014 puis autant en 2015) ; les économies envisagées sur les allocations familiales (1,0 Md€) ; celles qui résulteront de la stabilisation en valeur des dépenses militaires prévue dans le livre blanc (0,6 Md€ chacune des années 2014 et 2015, hors

rémunérations, par rapport à l'évolution tendancielle estimée par l'inspection générale des finances[79]).

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique a aussi été annoncé un objectif de 1 Md€ d'économie sur les interventions en faveur des entreprises. L'optimisation des achats publics devrait réduire leur coût de 2 Md€ en 2015, dont une partie dès 2014, mais la mesure des économies induites par une politique d'achat plus efficace pose de difficiles problèmes méthodologiques et ce chiffre doit être considéré avec précaution[80].

En sens inverse, le programme de stabilité tient compte des dépenses supplémentaires pour les administrations sociales et locales qui résulteront du plan de lutte contre la pauvreté (0,5 Md€ en 2014) et de la réforme des rythmes scolaires (0,5 Md€ en 2014).

En revanche, il n'intègre ni l'impact de la création de droits rechargeables à l'indemnisation du chômage (qui n'a pas été chiffré), ni l'extension des tarifs sociaux de l'énergie, qui se traduira par une hausse des dépenses du service public de l'électricité (ODAC) de 0,5 Md€ en année pleine, ni la prime aux ménages pour les travaux de rénovation prévue dans le plan d'urgence pour le logement (0,5 Md€), ni la création de nouvelles places de crèches (1,4 Md€ à l'horizon de 2017).

3 - Les perspectives de la modernisation de l'action publique

Les économies annoncées pour 2014 et 2015 sont au total encore peu documentées, alors que les dépenses nouvelles paraissent parfois plus sûres. Le programme de stabilité renvoie pour l'essentiel aux procédures mises en place dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) : évaluation des politiques publiques, contre-expertise de l'évaluation socio-économique des investissements, travaux conduits dans diverses instances (commission sur l'avenir des retraites, Haut Conseil de la famille etc.).

La MAP repose sur une démarche évaluative concertée avec l'ensemble des acteurs concernés usagers, agents de l'État) qui s'inscrit nécessairement dans un calendrier relativement long. Les premiers rapports d'évaluation doivent être rendus en juin 2013 et un comité

[79] Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013, tome I.* La situation d'ensemble des finances publiques, *p 27 à 64*. La Documentation française, février 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

[80] Il faut en effet pouvoir déterminer le prix qui aurait été obtenu sans cette politique d'achat, ce qui est toujours assez conventionnel.

interministériel se tiendra début juillet. Des mesures pourront être annoncées à cette date et intégrées dans le budget de 2014 mais les économies qui en résulteront ne dépasseront sans doute pas 4 Md€ en 2014 en y intégrant celles qui résulteront des travaux sur les retraites et la politique familiale.

Si les délais nécessaires ne permettent pas de terminer les évaluations lancées en 2012-2013 suffisamment tôt pour déboucher sur des mesures applicables en 2014, un impact plus significatif peut être attendu en 2015. Les économies prévues dans le programme de stabilité étant plus importantes en 2015 qu'en 2014, c'est une nécessité.

III - Les programmes de consolidation budgétaire des autres pays européens

Les développements ci-après rappellent les prévisions de la Commission européenne pour 2013 et 2014 avant de présenter les programmes de consolidation budgétaire de quelques pays européens et la situation particulière de l'Allemagne.

A - Les perspectives d'ensemble

Dans son rapport du printemps 2013, la Commission européenne prévoit une baisse de l'activité économique en 2013 (- 0,4 %) suivie d'une reprise en 2014 (+ 1,2 %) dans la zone euro, comme dans l'Union européenne (respectivement - 0,1 et + 1,4 %). Pour établir ses prévisions, elle ne tient compte que des mesures budgétaires votées ou suffisamment documentées. Elle prévoit ainsi des déficits publics souvent plus élevés que les gouvernements et, si elle tenait compte de toutes les mesures de redressement annoncées par ceux-ci, ses prévisions de croissance seraient revues à la baisse.

Dans ces conditions, elle table sur des déficits publics ramenés au-dessous du seuil de 3,0 % du PIB en 2014 en moyenne dans la zone euro (2,8 %) et un peu au-dessus dans l'Union européenne (3,2 %). L'Allemagne serait à l'équilibre et la France aurait un déficit de 4,2 % du PIB, en ne prenant en compte que les mesures déjà votées.

Etant donné la faiblesse de la croissance, la réduction des déficits publics de 2012 à 2014 (0,9 point de PIB en moyenne dans la zone euro et 0,8 point dans l'Union) résulterait de la diminution des déficits structurels, dont les niveaux s'établiraient, en moyenne, à 1,5 % du PIB dans la zone euro et 2,1 % dans l'Union européenne en 2014. Les soldes

structurels seraient déficitaire de 2,3 % du PIB en France et excédentaire de 0,3 % en Allemagne.

Rapportées au PIB, les dépenses publiques diminueraient de 0,6 point de 2012 à 2014 dans la zone euro et l'Union européenne ; les recettes publiques augmenteraient respectivement de 0,3 et 0,1 point. La France serait en 2014 au 1er rang pour le montant de ses dépenses.

La dette publique augmenterait d'environ 3,5 points de PIB de fin 2012 à fin 2014, dans la zone euro comme dans l'Union européenne, et de 6,0 points en France.

B - La situation et les perspectives de quelques pays

1 - Les pays où le redressement des finances publiques n'est pas achevé

a) L'Espagne

Hors impacts budgétaires des recapitalisations du système bancaire qui se sont élevés à, respectivement, 0,5 % du PIB en 2011 et 3,6 % du PIB en 2012, et en dépit d'une contraction du PIB de - 1,4 %, le déficit public espagnol a poursuivi sa réduction en 2012 à 7,0 % du PIB contre 9,0 % du PIB l'année précédente. Le déficit primaire a diminué de 6,5 % à 4,0 % du PIB alors que la charge d'intérêt augmentait de 0,5 point de PIB à 3,0 % du PIB[81]. L'objectif du gouvernement fixé en juillet 2012 d'un déficit public de 6,3 % n'a cependant pas été atteint.

Les communautés autonomes qui assurent 38 % du total des dépenses publiques ont réalisé un effort important de réduction de leur déficit qui est passé de 3,3 % à 1,8 % du PIB de 2011 à 2012.

Au cours des quatre derniers exercices – 2009 à 2012 – l'Espagne aura, selon les estimations de la Commission européenne, réduit son déficit structurel de 3 points pour le ramener à 5,5 % du PIB, dont 1,7 point en 2012. Les dépenses publiques, hors charges d'intérêts et dépenses de recapitalisations bancaires, ont notamment baissé de 44,8 % à 40,4 % du PIB. En 2013, le déficit structurel devrait encore diminuer de 1,1 point de PIB. La stratégie de redressement des finances publiques du gouvernement espagnol repose à la fois sur :

[81] Elle ne représentait que 1,6 % du PIB en 2008.

- une augmentation des prélèvements obligatoires, dont l'impact annuel a été estimé par le gouvernement à 1,7 point de PIB en 2012 et 2,1 points de PIB supplémentaires en 2013[82]. L'Espagne a notamment relevé en 2012 son taux normal de TVA de 18 à 21 % et son taux intermédiaire de 8 % à 10 %. L'impact budgétaire en a cependant été amoindri par la chute de la consommation des ménages (- 2,1 % en 2012) et par un changement de sa composition (diminution plus importante de la consommation de biens durables) ;
- des économies en dépenses estimées par le gouvernement à 2,5 points de PIB en 2012 et 1,5 point en 2013 avec notamment la suspension du 14ème mois de salaire des fonctionnaires, le gel des embauches et des salaires dans la fonction publique, une diminution des dépenses d'éducation et de santé des collectivités territoriales ainsi que la baisse des prestations chômage à partir du septième mois.

Sur l'année 2012, les effectifs des administrations publiques ont ainsi diminué de 7 %. Par ailleurs, les dépenses en capital ont baissé de près de moitié entre 2011 et 2012 et atteint un niveau historiquement bas (2,1 % du PIB en 2012 contre 4,2 % du PIB en 2011).

Selon les estimations du gouvernement espagnol, entre 2012 et 2015, 55 % de l'effort de réduction du déficit public proviendra de mesures portant sur les dépenses.

Alors qu'en 2008, le taux d'endettement de l'Espagne était un des plus faibles de la zone euro, il a plus que doublé en cinq ans pour atteindre 84,2 % du PIB en 2012. Le service de la dette qui n'était que de 17 Md€ en 2008, a représenté 31 Md€ en 2012 et pourrait dépasser 38 Md€ en 2013, soit un montant supérieur à la masse salariale de la fonction publique de l'État central. Les analyses de sensibilité du programme de stabilité montrent l'impact significatif d'une variation de taux d'intérêt : une diminution de 1 % des taux permet une amélioration du solde public de 0,6 % du PIB dès la première année et une diminution de la dette publique de 2,5 points de PIB au bout de quatre ans.

Les prévisions de déficit public du programme de stabilité espagnol et de la Commission européenne sont proches pour 2013,

[82] Les estimations du Gouvernement, de hausse des recettes et d'économies sur les dépenses, ne peuvent pas être rapprochées de l'évolution du déficit structurel calculé par la Commission européenne car celle-ci prend en compte les effets d'élasticités mais ne retient pas la même croissance potentielle et considère que certaines mesures fiscales sont seulement temporaires.

respectivement à 6,3 % du PIB et 6,5 % du PIB. Elles s'écartent en revanche à compter de 2014, la Commission européenne, considérant à politique économique inchangée et compte tenu de l'expiration de certaines mesures adoptées en 2012, que le déficit public pourrait atteindre 7 % du PIB alors que l'objectif du gouvernement espagnol est d'atteindre 5,5 % du PIB. Par ailleurs, ce n'est qu'en 2016, soit avec deux années de décalage par rapport aux objectifs qui avaient été fixés en juillet 2012[83], que le déficit public espagnol reviendrait en dessous de 3 % du PIB (2,7 % du PIB) selon le programme de stabilité. En 2016, l'endettement public atteindrait toutefois près de 100 % du PIB.

b) Le Royaume-Uni

La crise financière a conduit à une dégradation des finances publiques britanniques : le déficit a quadruplé en deux ans (de 2,8% du PIB en 2007/2008 au sens de Maastricht à 11,5% du PIB en 2009/2010) avant de se résorber progressivement depuis (7,8 % du PIB en 2011/2012) ; la dette a quant à elle doublé en quatre ans (de 43,3 % du PIB en 2007/2008 à 86,0 % en 2011/2012). Cette dégradation comporte une très forte composante structurelle comme en témoigne un déficit structurel évalué à 7,4 % du PIB pour l'exercice 2010/2011.

Sur l'exercice 2012/2013, selon les estimations de *l'office of budget responsability* (OBR), le déficit public s'est réduit à 5,6 % du PIB en raison de l'impact positif de deux contributions exceptionnelles : le transfert des actifs du régime de pensions de Royal Mail au budget général, (1,8 % du PIB), et le versement au trésor des coupons engrangés par la Banque d'Angleterre dans le cadre de sa politique monétaire[84].

L'OBR prévoit un déficit public de 6,8 % du PIB sur 2013/2014 et de 6,0 % sur 2014/2015 (7,6 % et 6,8 % hors coupons de la Banque d'Angleterre). Il ne reviendrait sous les 3 % qu'en 2017/2018. Le déficit structurel serait de 4,4 % du PIB en 2013/2014 après 5,4 % en 2012/2013.

La dette publique atteindrait 94,9 % du PIB à la fin de l'exercice 2013/2014. Après un pic de 100,8 % du PIB en 2016/2017, elle commencerait ensuite à décroître.

[83] Le programme de stabilité de 2012 prévoyait un retour du déficit à 3 % en 2013.
[84] Le gain s'élève à 0,7 point de PIB mais seuls 0,4 point ont été comptabilisés en réduction du déficit public suite à décision de l'office national des statistiques.

Tableau n° 21 : déficit et dette publics du Royaume-Uni

% du PIB	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
Déficit public	7,8	5,6	6,8	6,0	5,2	3,5
Dette publique	86,0	90,7	94,9	98,6	100,8	100,8

Source : office of budget responsability

Le gouvernement britannique poursuit son objectif d'un retour à l'équilibre du solde courant (hors dépenses d'investissement) structurel au terme d'une période de cinq ans, soit en 2017/2018. Selon les prévisions de l'OBR de mars 2013, il devrait être atteint avec un an d'avance.

Deux agences ont cependant successivement dégradé la note britannique d'un cran de Aaa à Aa1/AA. Cette décision s'explique par le fait que, hors opérations exceptionnelles, le déficit ne s'est pas réduit en 2012, mais également par la faiblesse de l'activité, en raison d'une consommation des ménages plus atone qu'anticipé et d'une croissance mondiale en ralentissement qui pèse sur les exportations britanniques.

Le budget 2013 s'inscrit dans la continuité : une politique budgétaire restrictive accommodée par des mesures en faveur de l'offre. À ce stade, 72 % de l'ajustement budgétaire a été réalisé au travers d'économies dans les dépenses. À l'horizon de l'exercice 2015/2016, l'effort sur les dépenses devrait représenter, selon le programme de stabilité, 80 % de la consolidation budgétaire menée durant la législature.

Entre 2009 et 2014, les dépenses auront diminué de 51,4 % du PIB à 47,8 % selon la Commission européenne. Environ 300 000 emplois publics auront été supprimés depuis 2011. La maîtrise des dépenses est maintenue et étendue aux prestations, avec cependant un effort en direction des frais de garde d'enfant.

Au regard d'une exécution budgétaire significativement inférieure aux plafonds en 2012/2013, les ministères concernés – i.e. hors postes protégés, santé, éducation et aide au développement – devront prendre ces moindres dépenses en base, ce qui entraîne une baisse des dépenses de 1,1 Md£ en 2013/2014 et 1,2 Md£ l'année suivante. Dans le secteur public, les rémunérations seront limitées pour une année supplémentaire à une croissance du salaire moyen de 1 %, soit jusqu'en 2015/2016.

Du côté des prestations, la réforme des retraites annoncée en janvier 2013 a été confirmée et sera effective à compter du 1er avril 2016. Le calcul des pensions publiques de base est harmonisé et simplifié quel que soit le statut des salariés afin de leur donner une plus grande visibilité

sur le montant de leur pension au moment où ils prennent leur retraite. Cette réforme se traduira par une économie budgétaire de 5,5 Md£ par an à compter de l'exercice 2016/2017.

Par ailleurs, un effort est fait en direction des familles avec un nouveau dispositif visant à prendre en charge 20 % des frais de garde d'enfant dans la limite de 1200£ par enfant et par an à partir de l'automne 2015, pour un coût de 800M£ par an à terme. Ce dispositif prendra la forme d'un bon d'achat et sera ainsi éligible aux foyers non imposables, mais ne le sera pas dès lors qu'un des parents gagnera plus de 150 000£. De plus, le gouvernement accroît la composante garde d'enfants de son nouveau dispositif d'Universal Credit, équivalent britannique du RSA qui entrera en vigueur à l'automne 2013, pour un coût de 200M£.

Les économies sur les dépenses de fonctionnement doivent permettre d'augmenter les dépenses publiques d'investissement de 3Md£ par an sur trois ans à partir de 2015-2016. Par ailleurs le budget prévoit un nouveau plan de soutien au secteur immobilier (5,4Md£).

Côté recettes, le taux normal de l'impôt sur les sociétés sera ramené à 20 % en avril 2015, pour un coût de 800 M£ supplémentaires (contre 23 % en avril 2013 et 28 % en 2010). Ce sera alors le plus bas parmi les pays du G20[85]. En direction des PME, les contributions sociales employeur seront réduites à partir de 2014 de 2 000 £ par entreprise, ce qui aura un coût de 1,3 Md£ la première année.

Le seuil d'imposition sur le revenu sera porté à 10 000£ par an dès avril 2014, soit avec un an d'avance par rapport à ce qui avait été annoncé, pour un coût de 1 Md£. Ce sont ainsi 2,7 millions de contribuables qui ne paieront plus d'impôt sur le revenu par rapport à la situation de 2010 où le seuil était de 6 500£. Par ailleurs, à compter du 6 avril 2013, le taux supérieur d'impôt sur le revenu[86], qui concerne les revenus supérieurs à 150 000£ annuels, passera de 50 % à 45 %.

c) L'Italie

Le déficit public italien a poursuivi sa réduction, de 3,8 % du PIB en 2011 à 3,0 % en 2012. La charge d'intérêt a augmenté de 0,5 point de PIB à 5,5 % du PIB (soit environ 3 points de PIB de plus que l'Allemagne ou la France), mais l'excédent primaire est passé de 1,2 % à 2,5 % du PIB grâce à la maîtrise des dépenses primaires, en diminution en

[85] Pour que les banques ne bénéficient pas de cette baisse, le taux de la « *bank levy* », assise sur les actifs pondérés, sera porté à 0,142 %.
[86] Au Royaume-Uni, l'impôt sur le revenu n'est pas « familialis ».

valeur nominale pour la troisième année consécutive, et à la croissance des recettes consécutive aux augmentations d'impôt, notamment sur le patrimoine.

L'entrée en vigueur de la réforme des retraites et le gel des pensions au-delà de trois fois le minimum vieillesse ont permis de contenir la progression des dépenses sociales alors que les dépenses de personnel poursuivaient leur décrue du fait du gel des rémunérations et des diminutions d'emploi[87].

Selon la Commission européenne, le déficit structurel s'est réduit de 3,6 % du PIB en 2011 à 1,4 % en 2012. Toutefois, en raison d'une dégradation de l'activité nettement plus forte qu'anticipée[88], l'objectif d'un déficit public nominal de 1,7 % n'a pas été atteint.

La politique budgétaire de l'Italie demeure contrainte par le poids de l'endettement public qui a atteint 127 % du PIB en 2012. Entre fin 2007 et fin 2012, la dette publique italienne a progressé de 24 points de PIB pour atteindre près de 2 000 Md€. Afin de stabiliser son endettement autour de son niveau actuel, l'Italie prévoit un retour à l'équilibre structurel à compter de 2013. En trois exercices (de 2011 à 2013), la réduction du déficit structurel serait ainsi de l'ordre de 3,5 points de PIB. Parallèlement, l'Italie a prévu un programme pluriannuel de cession d'actifs qui vise à réduire de 1 à 2 % de point de PIB son niveau de dette entre 2013 et 2015.

Le gouvernement italien a toutefois adopté en avril 2013 un plan de remboursement sur 12 mois des arriérés de paiement aux entreprises pour un montant de 40 Md€ (2,6 % du PIB). Ce projet devrait aggraver le déficit public de 0,5 % pour l'exercice 2013 et accroître le ratio d'endettement public d'environ 2,5 points de PIB à l'horizon 2014 selon la Commission européenne.

Le déficit public ne baisserait par conséquent que légèrement à 2,9 % du PIB en 2013 selon les prévisions du programme de stabilité et de la Commission européenne. Le déficit structurel diminuerait en revanche de près d'un point de PIB.

Cette amélioration des comptes publics est le résultat des trois plans d'ajustement budgétaire de grande ampleur menés depuis l'été 2011

[87] Depuis 2010, le taux de remplacement des postes dans l'administration est plafonné à 1 pour 5 départs. Le nombre d'employés publics a diminué de 4,3 % depuis 2007, entraînant une baisse des dépenses de personnel de 3,3 % en cinq ans.

[88] Soit une contraction du PIB de - 2,4 % en 2012 contre une prévision de - 1,2 % dans le programme de stabilité de 2012.

représentant 81,3 Md€ d'effort financier en termes cumulés d'ici 2014, soit 5 % du PIB et constitués aux deux tiers par des hausses d'impôt.

Par ailleurs, des « *spending reviews* », c'est-à-dire des politiques de rationalisation des dépenses publiques notamment dans les domaines de la santé, des dépenses de fonctionnement des administrations et des dotations aux collectivités publiques, ont été engagées au second semestre 2012 afin de pouvoir financer par une diminution des dépenses des réductions des recettes (tel que le décalage dans le temps de l'augmentation des deux taux de TVA du mois d'octobre 2012 au 1er juillet 2013) ainsi que des dépenses exceptionnelles (reconstruction des zones sinistrées par le séisme survenu en Emilie-Romagne), l'effet sur le solde public étant au total quasi-neutre.

Le nouveau gouvernement s'est engagé à respecter ses obligations communautaires de réduction des déficits publics mais a parallèlement annoncé un plan pour l'emploi des jeunes et l'annulation de 6 Md€ de hausse d'impôts prévue pour 2013 dont la suspension de la première échéance de la taxe sur la résidence principale et l'abandon de l'augmentation d'un point de la TVA au 1er juillet 2013.En contrepartie, le gouvernement s'est engagé à une refonte de la législation relative à la fiscalité de l'immobilier assortie d'une clause de sauvegarde prévoyant que la réforme doit être budgétairement neutre ; si elle n'est pas adoptée d'ici août, la tranche de juin sera due le 16 septembre. L'annulation de la hausse de la TVA devrait dépendre de la capacité du gouvernement à dégager les ressources nécessaires.

d) Les Pays-Bas

La réduction du déficit public s'est poursuivie en 2012 aux Pays-Bas en dépit d'une récession plus prononcée qu'anticipée (- 1 % contre une prévision annuelle de - 0,75 %). Le déficit public a diminué à 4,1 % du PIB en 2012 contre 4,5 % du PIB en 2011. L'ensemble des plans de consolidation mis en œuvre depuis fin 2010 a en effet permis une baisse du déficit structurel de plus d'un point au cours de l'exercice 2012, à 2,6 % du PIB. Les gouvernements néerlandais successifs ont notamment appliqué un gel des salaires dans la fonction publique, à l'exclusion des personnels de santé, et un relèvement, en octobre 2012, de 2 points du taux normal de TVA qui a été porté à 21 %.

Il a été décidé d'accélérer la mise en œuvre de la réforme des retraites : l'âge de départ à la retraite sera relevé de 3 mois par an (au lieu de 2) entre 2015 et 2018, et de quatre mois par an (au lieu de 3) entre 2018 et 2021. Il passera par conséquent à 66 ans en 2018 et à 67 ans en 2021. Au-delà, il sera indexé sur l'évolution de l'espérance de vie.

Jusqu'au début de 2013, l'objectif gouvernemental demeurait un retour du déficit public en dessous de 3 % du PIB en 2013. Au regard de la dégradation de la conjoncture et de son impact sur les recettes publiques, un nouveau plan de consolidation pour 2014 d'un montant de 0,7 % du PIB prévoyant la désindexation de l'impôt sur le revenu et le gel des salaires dans l'ensemble de la fonction publique a été adopté en mars 2013. Son application a cependant été suspendue en avril dans le cadre d'un accord entre le gouvernement et les partenaires sociaux et l'objectif d'un retour à un déficit public de 3 % du PIB a été décalé d'un an à 2014.

En 2013, le déficit public se réduirait jusqu'à 3,4 % du PIB selon les prévisions du programme de stabilité et 3,6 % selon la Commission européenne. L'exercice 2013 devrait être marqué par l'importance des éléments exceptionnels tant en recettes (mise aux enchères des fréquences 4G) qu'en dépenses (sauvetage de la banque SNS Reaal) pour des montants équivalents (autour de 0,6 point de PIB). Le déficit structurel diminuerait selon la Commission européenne de 0,6 point à 2 % du PIB.

Pour 2014, le programme de stabilité prévoit un déficit de 3 % du PIB. Cependant, selon la Commission européenne, il pourrait demeurer stable à 3,6 % du PIB si les mesures de consolidation budgétaire du plan de mars 2013 suspendues à ce stade ne sont pas en définitive appliquées. Le déficit structurel se dégraderait alors légèrement.

2 - Quelques enseignements des politiques budgétaires examinées

Les variations de solde structurel sont relativement proches sur la période 2011 à 2013 puisqu'ils se situent en moyenne annuelle autour de 1,0 % du PIB, à l'exception des Pays-Bas dont la situation budgétaire de départ était meilleure et dont le rythme d'ajustement annuel est légèrement inférieur à 0,7 %. Par ailleurs, il ressort de l'analyse des différents programmes de consolidation budgétaire engagés depuis 2010 d'importants éléments de convergence :

- des augmentations de TVA, notamment du taux normal, comprises entre 1 et 3 points ;
- un effort pour contenir l'évolution de la masse salariale au travers d'une diminution des effectifs et/ou d'un gel pluriannuel des rémunérations, voire de la suppression de certaines primes. L'Espagne a par exemple procédé en 2012 à un gel des recrutements dans la fonction publique ;
- la mise en œuvre rapide de réforme des retraites prévoyant notamment le relèvement de l'âge de départ à la retraite (66 ans aux Pays-Bas et en Italie à partir de 2018). Au Royaume-Uni, la

réforme des retraites entrera intégralement en vigueur trois années après son annonce. En 2013, l'Espagne devrait également adopter une réforme des retraites ;

– une volonté de contenir les dépenses des collectivités territoriales. L'Espagne entend clarifier en 2013 les compétences exercées par l'État et les communautés autonomes en supprimant les doublons entre les différents échelons des administrations locales (provinces, communes), notamment en matière d'éducation et de santé. L'Italie a significativement réduit depuis 2011 les transferts aux collectivités locales.

3 - L'Allemagne

Les « bonnes années » que viennent d'enregistrer les finances publiques ont permis d'atteindre dès 2012 l'objectif initial de déficit structurel prévu pour 2016. Le solde structurel a en effet été, selon le ministère fédéral des finances, excédentaire à hauteur de 0,4 % du PIB en 2012, après un déficit de 0,7 % en 2011.

Le programme de stabilité 2013-2017 a été adopté le 17 avril 2013 par le gouvernement fédéral. Il prévoit une interruption en 2013 de l'ajustement structurel pour tenir compte du ralentissement de l'activité dans la zone euro. Le solde structurel serait ainsi à l'équilibre en 2013.

Il a été établi sur la base d'une croissance potentielle de 1,3 % en 2013 et 2014, reposant sur une lente décrue de la population totale, d'un accroissement des taux d'activité et une légère accélération des gains de productivité.

Tableau n° 22 : les hypothèses du programme de stabilité

En %	2013	2014	2015	2016	2017
PIB (volume)	+ 0,4	+ 1,6	+ 1,5	+ 1,5	+ 1,5
PIB potentiel	+ 1,3	+ 1,3	+ 1,1	+ 1,1	+ 1,2
Masse salariale	+ 2,4	+ 2,9	+ 2,8	+ 2,8	+ 2,8

Source : Programme de stabilité.

La croissance effective serait de 0,4 % en 2013 et 1,6 % en 2014. Une reprise des investissements est prévue pour 2014 ainsi qu'une légère accélération de la progression de la masse salariale, conséquence attendue des négociations de branche en cours.

Le solde effectif des administrations publiques évoluerait ainsi :

Tableau n° 23 : la trajectoire des comptes publics

(en % du PIB)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques	+ 0,2	- 0,5	0	0	+ 0,5	+ 0,5
État	- 0,4	0	0	0	0	+ 0,5
Collectivités locales et länder	- 0,1	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5
Sécurité sociale	+ 0,6	0	0	0	0	0

Source : Programme de stabilité.

L'Allemagne, après avoir atteint l'équilibre de ses comptes en 2012, estime pouvoir limiter à 0,5 point l'impact de la crise sur ses finances publiques en 2013.

La contribution des administrations de sécurité sociale à l'équilibre des finances publiques baisserait de 0,6 % du PIB en 2013 pour devenir légèrement négative ou nulle, du fait du ralentissement de l'activité, en 2013 et toutes les années ultérieures.

Après avoir été légèrement déficitaires en 2012, les collectivités locales dégageraient un excédent de 0,5 % du PIB en 2013, qui se maintiendrait les années ultérieures. Il serait le seul fait des communes.

Pour 2013, les prévisions de recettes fiscales restent plus dynamiques pour les états (+ 2,4 %) et les communes (+ 3,5 %) que pour l'État fédéral.(+ 0,8 %) et se trouvent confirmées, au premier trimestre, en exécution : + 3,1 % pour les impôts partagés (80 % du total), + 4,5 % pour les recettes propres de l'État fédéral (16 % du total) et + 8,1 % pour les recettes propres des états (3 % du total).

Les recettes publiques totales baisseraient légèrement, de 45,2 à 45,0 % du PIB entre 2012 et 2013, tandis que les dépenses augmenteraient, de 45,0 à 45,5 % du PIB, notamment sous l'effet d'une hausse des dépenses d'indemnisation du chômage sur le budget fédéral.

La dette publique, après avoir légèrement augmenté de 2011 à 2012 pour atteindre 81,9 % du PIB, surtout du fait de la contribution de l'Allemagne aux mécanismes de stabilité de la zone euro, reprendrait son évolution à la baisse pour revenir à 80,5 % du PIB fin 2013.

CONCLUSION

Les lois de programmation des finances publiques comportent des objectifs indicatifs, dont la réalisation dépend de l'évolution de la conjoncture économique, et un « noyau dur » de dispositions, qui concernent notamment la trajectoire de solde structurel.

Compte-tenu de la dégradation des perspectives de croissance, les objectifs indicatifs de la loi de programmation de décembre 2012, notamment le retour du déficit effectif sous le seuil de 3,0 % du PIB, ont été décalés dans le temps dans le programme de stabilité et pourraient l'être encore plus si le Conseil de l'Union européenne suit la proposition de la Commission européenne. Les objectifs de solde structurel de la loi de programmation risquent aussi de ne pas être respectés en 2013 et 2014. Même si l'effort structurel prévu dans le programme de stabilité pour les années 2013 à 2015 est plus important que celui inscrit dans la loi, la question se pose d'un ajustement de la loi de programmation afin d'intégrer les nouvelles orientations des finances publiques apparues au premier semestre 2013 et de disposer d'un cadre de référence plus pertinent pour les années à venir.

Le programme de stabilité repose sur des hypothèses favorables de croissance du PIB et d'évolution des recettes publiques. Si des hypothèses plus prudentes étaient retenues, il apparaîtrait que le respect de l'objectif de déficit de 3,0 % du PIB dès 2014 impose des mesures d'ajustement trop importantes dans la conjoncture actuelle. Il apparaîtrait aussi que l'effort structurel prévu par le programme de stabilité pour 2014 et 2015 est nécessaire pour garantir le retour du déficit à 3,0 % du PIB en 2015 avec une marge de sécurité suffisante.

Le délai supplémentaire proposé par la Commission européenne pour ramener le déficit effectif à 3,0 % du PIB répond au souci de ne pas fragiliser davantage la situation économique en 2013-2014, mais il n'autorise aucun relâchement de l'effort structurel de réduction du déficit.

L'effort structurel prévu par le programme de stabilité pour 2014 et 2015 porte, en moyenne sur ces deux années, à 80 % sur les dépenses, ce qui correspond à la réorientation souhaitée régulièrement par la Cour. Leur croissance en volume devra être ramenée à 0,4 % en 2014 et 0,2 % en 2015, ce qui constitue une forte inflexion par rapport aux années précédentes et impose de réaliser des économies de l'ordre de 13 à 15 Md€, réparties entre toutes les administrations publiques. Ce nouveau ralentissement des dépenses est possible et nécessaire.

Les économies envisagées restent cependant, à ce stade, largement à documenter pour l'État et hypothétiques pour les collectivités territoriales. Des orientations ont été données pour ce qui concerne la sécurité sociale, mais elles restent pour une grande part à traduire en mesures concrètes. Le respect de ces objectifs de dépenses ne laisse en tout état de cause aucune place à de nouvelles dépenses exceptionnelles.

Des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires, d'un rendement d'au moins 12 Md€, devront néanmoins être votées dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014. En effet, les mesures votées jusqu'à présent se traduiront par une diminution du rendement de certains prélèvements, à hauteur de 5 Md€, alors que le programme de stabilité prévoit une augmentation nette de 7 Md€. Ces nouvelles ressources devraient être affectées à la sécurité sociale, dont les comptes doivent être rapidement rééquilibrés, ou à l'État, plutôt qu'aux collectivités territoriales où une priorité plus forte doit être donnée à la maîtrise des dépenses.

Chapitre IV

Les perspectives à long terme des régimes sociaux

Les perspectives de long terme relatives aux soldes des régimes de sécurité sociale sont fortement dépendantes, à législation et règlementation constantes, des scénarios économiques retenus au travers de leur impact sur le niveau de leurs ressources. En fonction des hypothèses retenues, à court comme à long terme, l'évolution tendancielle des soldes et de la dette cumulée illustre les risques de non soutenabilité des trajectoires à l'horizon 2030 ainsi que l'ampleur, et l'urgence des mesures correctrices à mettre en place. Les analyses qui suivent s'attachent d'une part aux perspectives du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), et d'autre part aux perspectives de l'ensemble des régimes de retraites. Le périmètre ainsi couvert représente près de 90 % des dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale[89].

Les projections présentées dans cette partie s'appuient sur les scénarios économiques de long terme examinés par le Conseil d'orientation des retraites (COR) à l'occasion de son actualisation fin 2012

[89] Le solde recouvre essentiellement l'assurance maladie hors régime général et la branche accidents du travail et maladies professionnelles.

des perspectives des régimes de retraite. Le COR retient trois principaux scénarios (A, B, C)[90] sans en privilégier aucun. Ils ont en commun les hypothèses économiques retenues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 sur la période 2013-2017, mais diffèrent à plus long terme sur les principaux déterminants de l'évolution de la masse salariale que sont l'évolution de la productivité du travail et l'évolution du taux de chômage.

Parmi ces trois principaux scénarios, la Cour a choisi de fonder son scénario central sur le scénario C du COR, au regard de l'avis du Haut Conseil des finances publiques du 15 avril 2013 qui souligne les risques pesant, à moyen terme, sur la capacité de l'économie à dégager un taux de croissance supérieur à la croissance potentielle dès 2015, et à long terme, à assurer un retour de la croissance potentielle à son rythme d'avant-crise[91]. Le scénario C est en effet le seul à correspondre à une progression annuelle moyenne de la masse salariale sur la période 2018-2030 qui n'excède pas la progression moyenne constatée sur la période passée (1998-2010), soit 3,5 %[92].

En outre, pour ses projections, la Cour a intégré à ce scénario, les effets des nouvelles hypothèses économiques associées au programme de stabilité 2013-2017[93]. Le scénario central des projections qui suivent correspond au scénario C ainsi corrigé.

Enfin, les risques associés à un impact durable de la crise actuelle sur la croissance et sur les déterminants de la masse salariale ne peuvent être exclus. C'est pourquoi la Cour a examiné les effets d'une variante "dégradée". Dans cette variante, elle a considéré une progression de la masse salariale plafonnée à 3,7 % (contre 4 % dans le programme de stabilité) pour les années 2015 à 2017, puis limitée à 3,25 % sur

[90] Scénario A : taux de chômage de 4,5 % à long terme et + 1,8 % de croissance de la productivité du travail à long terme, scénario B : taux de chômage de 4,5 % et + 1,5 % de croissance de la productivité, scénario C : taux de chômage de 7 % et + 1,3 % de croissance de la productivité.

[91] Celui-ci souligne les risques pesant, à moyen terme, sur la capacité de l'économie à dégager un taux de croissance supérieur à la croissance potentielle dès 2015, et à long terme, à assurer un retour de la croissance potentielle à son rythme d'avant-crise.

[92] Le scénario médian du COR, dit scénario B, correspond quant à lui à une progression de la masse salariale de près de 4 % sur 2018-2030.

[93] Les hypothèses du programme de stabilité prévoient le retour à une croissance du PIB de 2 % en 2015 au lieu de 2014 dans la LFSS 2013, avec pour conséquence une progression moyenne de la masse salariale à 3,1 % contre 4,1 % pour le COR sur la période 2013-2017.

2018-2030, soit une évolution cohérente avec l'un des scénarios polaires examiné également par le COR (variante C') [94].

Les projections présentées sont à législation et règlementation constante, en vigueur en juin 2013. Par rapport aux scénarios du COR, elles ne diffèrent à cet égard que par la prise en compte de l'accord AGIRC-ARRCO de mars 2013.

Sauf indication contraire, les résultats de projections sont exprimés dans la suite soit en euros courants (avec une hypothèse d'inflation annuelle de 1,75 % au-delà de 2017) soit en pourcentage de PIB.

I - Les perspectives de soldes du régime général à l'horizon 2030

A - L'impact des nouvelles hypothèses économiques associées au programme de stabilité 2013-2017

Sur la base du scénario C, qui reposait sur les hypothèses de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 à moyen terme, les projections réalisées par la Cour montrent que le solde additionné des branches maladie, famille et vieillesse du régime général ainsi que du FSV, serait demeuré constamment déficitaire à l'horizon 2030. Le déficit global se serait néanmoins réduit de 21 Md€ en 2011 à 5 Md€ au début des années 2020 avant de s'accroître régulièrement au rythme des déficits projetés de la branche vieillesse pour atteindre près de 12 Md€ en 2030 (9 $Md€_{2013}$). Ces projections, reprenant les données du COR pour la branche vieillesse et le FSV, se fondent sur une progression annuelle de l'ONDAM de + 2,5 % à partir de 2018 ainsi que sur les projections pluriannuelles réalisées par le Haut Conseil à la famille début 2013. Pour la branche famille toutefois, l'hypothèse conventionnelle prise par le Haut

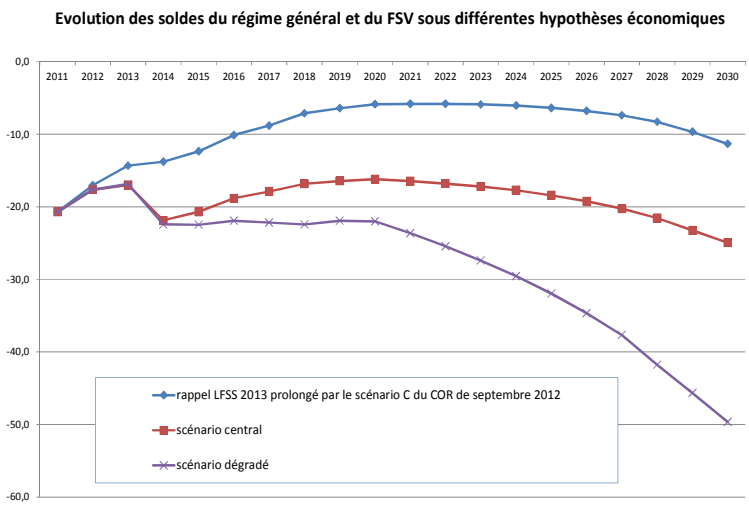
[94] Etabli pour le solde des principaux régimes, ce scénario "polaire" se fonde sur un taux de chômage de 7 % à long terme et une croissance de la productivité de 1,0 % à long terme.

Conseil d'une progression des recettes égale à celle du PIB a été revue pour retenir une progression limitée à 80 % de celle du PIB[95].

La prise en compte des nouvelles hypothèses macro-économiques retenues par le programme de stabilité d'avril 2013 conduit, toutes choses égales par ailleurs, à dégrader fortement les soldes du régime général à l'horizon 2017. Dans ce scénario central, par un effet base immédiat de plus de 10 Md€ de moindres recettes annuelles, les déficits annuels du régime général et du FSV seraient supérieurs à 15 Md€ (13 Md€$_{2013}$) en 2020 et atteindraient, selon la Cour, près de 25 Md€ en 2030 (19 Md€$_{2013}$), soit 0,7 % du PIB.

Enfin, dans le cadre de la variante "dégradée" examinée par la Cour, le déficit annuel serait supérieur à 20 Md€ sur toute la période et atteindrait 50 Md€ (37 Md€$_{2013}$) en 2030, soit 1,4 % du PIB.

Graphique n° 10



Source : Cour des comptes

[95]Pour le calcul des soldes structurels du régime général, le programme de qualité et d'efficience "Financement" annexé aux projets de loi de financement de la sécurité sociale retient une élasticité au PIB de 0,8 pour les cotisations sociales et de 1 pour les autres prélèvements obligatoires. Toutefois, les catégories d'impôts affectés à la branche famille à partir de 2013 sont en moyenne moins dynamiques que le PIB: c'est notamment le cas de la taxe sur les véhicules terrestre à moteur et de l'affectation d'un préciput sur les prélèvements sociaux sur les contrats d'assurance-vie dont la disparition est programmée entre 2011 et 2020.

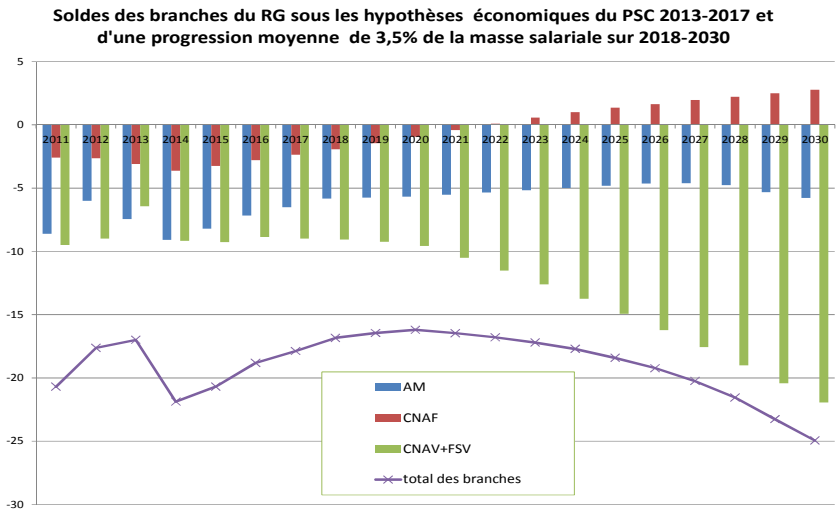
Qui plus est, les projections de déficits présentées ici ne tiennent pas compte des coûts de financement associés au portage de la dette accumulée en dehors de toute solution de financement. En effet, la majeure partie du portage de cette dette serait à financer au-delà de la capacité d'amortissement de la CADES (cf. ci-après) et pourrait donc engendrer, sur la base d'un coût de financement de 3 %, un coût annuel supplémentaire de plus de 10 Md€ en fin de période, voire plus de 15 Md€ dans le scénario dégradé.

Inversement, ces projections ne font pas apparaître les recettes actuellement affectées à la CADES et qui, à l'expiration de celle-ci, seraient théoriquement disponibles pour financer les soldes annuels du régime général pour un montant qui pourrait s'élever à plus de 20 Md€ (15 Md€$_{2013}$) à l'horizon 2030.

B - Les perspectives des différentes branches

Sous les hypothèses économiques du scénario central, l'évolution des soldes des différentes branches, projetée par la Cour, distingue l'amélioration lente du solde de la branche famille, la stagnation de celui de la branche maladie et la dégradation régulière de celui de la branche vieillesse (agrégé à celui du FSV).

Graphique n° 11



Source : Cour des comptes

S’agissant de la branche maladie, dans l’hypothèse d’un ONDAM maintenu à + 2,5 % de progression annuelle à partir de 2018, et toutes choses égales par ailleurs, le déficit annuel ne se résorberait pas et resterait proche de 5 Md€ sur l’ensemble de la période 2018-2030. Pour ramener sans mesures de recettes la branche à l’équilibre dès 2020 et le maintenir sur la décennie suivante, la progression annuelle de l’ONDAM devrait être abaissée à + 2,2 % à compter de 2014 et sur toute la période, soit un niveau plus faible que celui envisagé par le Gouvernement pour les seules années 2014-2017 (2,6 % en 2014 et 2,5 % au-delà).

Le retour à l’équilibre de l’assurance maladie nécessite donc des réformes structurelles d’autant plus importantes que différents facteurs peuvent jouer dans le sens d’un alourdissement des dépenses, notamment l’augmentation du nombre de médecins à partir de 2020.

A législation inchangée, c’est-à-dire sans tenir compte des mesures annoncées en juin 2013 par le Gouvernement, le solde de la branche famille s'améliorerait progressivement, l'évolution tendancielle de la dépense étant inférieure à celle de la masse salariale, en raison de l'indexation des barèmes des principales prestations sur l'inflation. La branche pourrait ainsi atteindre l'équilibre à partir de 2022, soit trois ans plus tard que projeté par le Haut Conseil de la famille dans le cadre du scénario C du COR. Ce délai supplémentaire résulte de la révision des hypothèses économiques de moyen terme à l'occasion du programme de stabilité ainsi que de l'hypothèse retenue par la Cour d'une évolution des ressources à long terme moins dynamique que le PIB. Dans la variante macro-économique "dégradée", l"horizon du rééquilibrage de la branche serait reculé d'au moins 4 ans, voire repoussé au-delà de 2030 selon l'ampleur des effets d'une dégradation des conditions économiques sur le volume des prestations. Par ailleurs, comme l'a précédemment souligné la Cour[96], même sous des conditions économiques plus favorables, la tendance mécanique à l'amélioration des soldes de la branche famille, liée à la progression modérée des barèmes de prestations par rapport à celle des revenus, repose sur l'hypothèse notable que les pouvoirs publics laisseraient diminuer régulièrement le nombre des bénéficiaires des prestations liées aux ressources sans compenser partiellement cet effet ou recycler une partie des économies sur des dépenses nouvelles au sein de la branche[97].

[96] Dans sa communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale sur le financement de la branche famille de novembre 2012.

[97] À cet égard, il convient de noter que les projections de dépenses réalisées par le Haut Conseil de la famille, sur lesquelles se fonde la Cour, intègrent déjà une hypothèse d'accroissement significatif des dépenses d'action sociale (+ 7,5 % en moyenne par an) sur l'ensemble de la période.

Les perspectives de soldes de la branche vieillesse et du FSV sont détaillées plus loin, dans l'analyse consacrée à l'ensemble des régimes de retraite. Elles se caractérisent par une aggravation continue des déficits additionnés de la CNAVTS et du FSV sur la période. La dégradation projetée par le COR détermine l'essentiel de l'évolution des soldes du régime général. Dans le scénario central, les soldes cumulés sur 2012-2030 de la CNAVTS et du FSV représenteraient presque 70 % du déficit cumulé total du régime général sur cette période.

II - Les conséquences sur l'évolution de la dette du régime général

A - Une accumulation de déficits non soutenable en l'absence de mesures d'équilibrage.

Le scénario central conduirait, sans mesures correctives à l'accumulation d'un montant de déficits de plus de 150 Md€ dès 2020 et qui atteindrait près de 360 Md€ fin 2030.

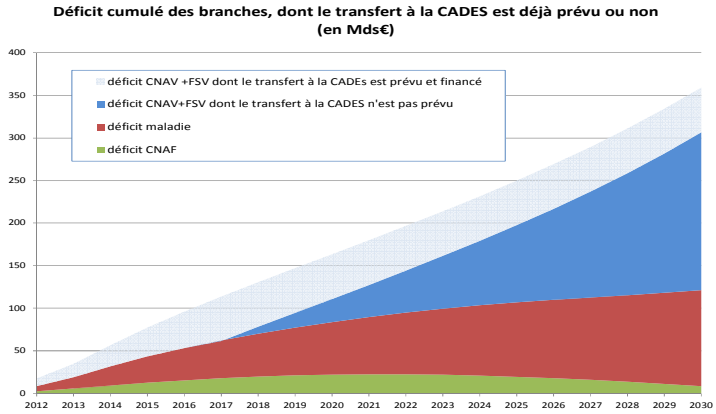
Alors que, pour la branche famille, les excédents projetés à partir de 2022 pourraient en 2030 compenser en bonne partie (sans tenir compte toutefois des coûts de financement intermédiaires) les déficits accumulés entre 2012 et 2020, la branche maladie pourrait accumuler près de 110 Md€ de déficits à cet horizon. La branche vieillesse accumulerait quant à elle plus de 240 Md€ de déficits, dont 52,5 Md€ auront toutefois pu être transférés à la CADES entre 2012 et 2018.

En effet, l'apport de ressources à la CADES organisé par la LFSS 2011 la met en mesure d'amortir au plus tard en 2025[98] la totalité des dettes dont la loi a autorisé le transfert, soit le total des déficits cumulés du régime général et du FSV au 31 décembre 2010, les déficits 2011 des branches famille et maladie ainsi que le total des déficits enregistrés par la branche vieillesse et le FSV entre 2011 et 2018 dans la limite, pour ces derniers, de 62 Md€ au global et de 10 Md€ par an.

[98] Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2013 fait état de nouvelles estimations de la CADES ramenant à 2023 la date probable d'amortissement des dettes que la loi a prévu de lui transférer. Cette révision tient compte à la fois de meilleures conditions de financement et de moindres reprises de dettes que prévues en provenance de la branche vieillesse et du FSV. Ce dernier aspect pourrait cependant être remis en cause dans les scénarios économiques considérés par la Cour, qui se traduisent par des déficits cumulés de la branche vieillesse et du FSV atteignant effectivement 62 Md€ sur 2011-2018.

Au total, la dette accumulée entre 2012 et 2030 serait issue pour deux tiers de la branche vieillesse et pour presqu'un tiers de la branche maladie.

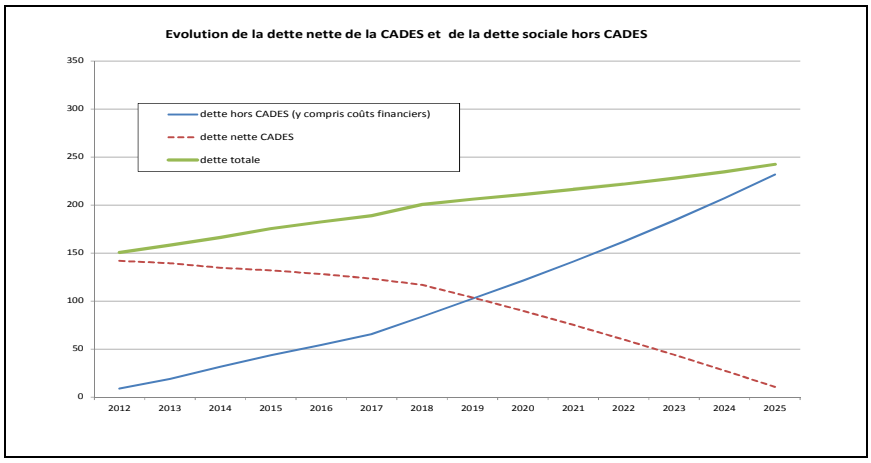
Graphique n° 12



Source : Cour des comptes

Sur la durée de vie de la CADES, soit jusqu'en 2025 au plus tard, l'évolution de la dette nette totale au sein et en dehors de la CADES, serait alors la suivante, en supposant en outre un portage de la dette hors CADES à un coût de 3 % par an.

Graphique n° 13



Source : Cour des comptes

Au-delà, l'accumulation des déficits conduirait à une dette hors CADES de plus de 380 Md€ fin 2030, coûts de portage compris. L'affectation du produit annuel de la CRDS, de la CSG et des autres impôts alimentant actuellement la CADES, soit un montant qui pourrait atteindre plus de 20 Md€ en 2030, au financement des déficits annuels du régime général, ne suffirait pas en tout état de cause à rétablir l'équilibre des branches à cet horizon et n'empêcherait donc pas la progression de la dette sociale. En tenant compte du cumul des produits précédemment affectés à la CADES, la dette totale nette s'établirait à un peu moins de 300 Md€, soit 8 % du PIB en 2030. Dans le scénario dégradé, elle se situerait à 450 Md€, soit 12 % du PIB.

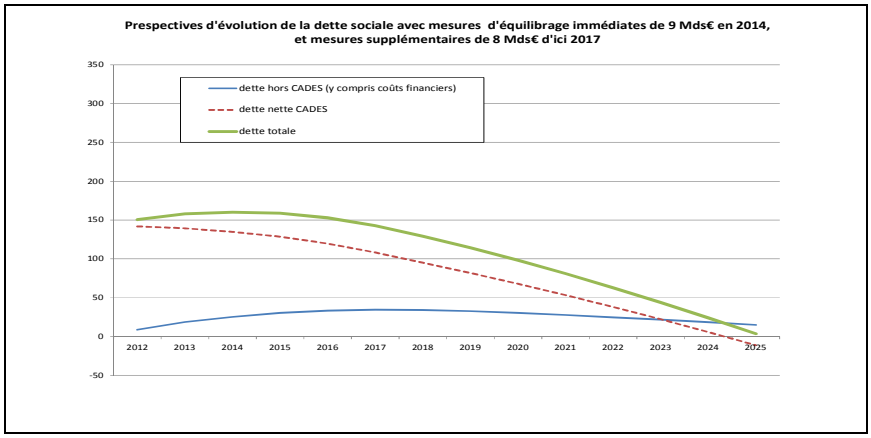
B - L'ampleur de l'effort d'équilibrage nécessaire à une trajectoire de réduction de la dette

Sous ces mêmes hypothèses économiques, pour ne pas avoir à prolonger la durée de vie de la CADES et donc résorber la totalité de la dette sociale au plus tard en 2025, la Cour évalue l'effort de rééquilibrage nécessaire à plus de 17 Md€ sur le solde du régime général à l'horizon 2017, soit des "marches" de près de 4,5 Md€ de recettes ou d'économies supplémentaires à trouver chaque année de 2014 à 2017.

Ces efforts s'entendent au-delà des évolutions de dépenses et des mesures intégrées à la LFSS 2013[99].

[99] En particulier, la séquence de progression de l'ONDAM intégrée au programme de stabilité reprend celle présentée en LFSS 2013. Les efforts calculés par la Cour sont donc au-delà des 3 Md€ présentés par le Gouvernement comme une inflexion de la tendance d'évolution de l'ONDAM en 2014.

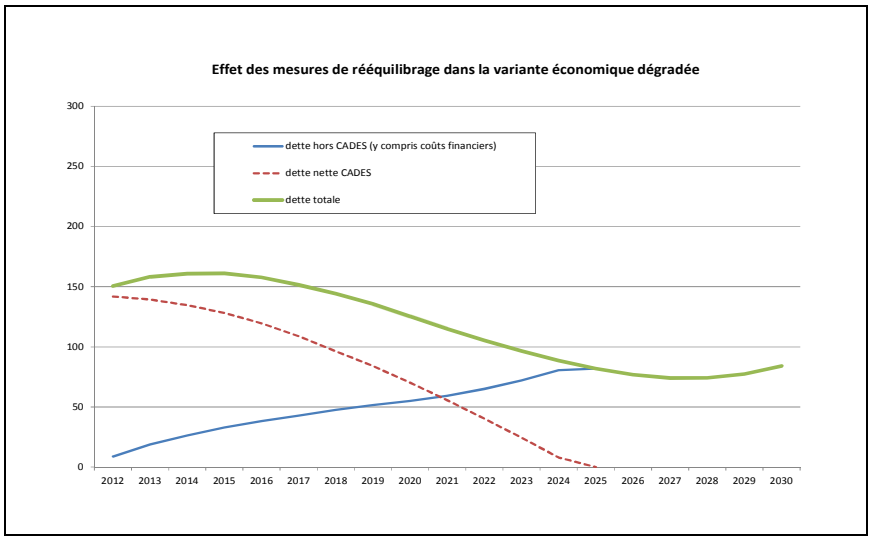
Graphique n° 14



Source : Cour des comptes

Toutefois, des conditions économiques moins favorables, illustrées par la variante "dégradée", ne permettraient pas, avec ces seules mesures, d'espérer une résorption totale de la dette à l'horizon 2025. Celle-ci pourrait tout au plus être divisée par 2 à l'horizon 2027 avant de progresser à nouveau, même en faisant l'hypothèse que les ressources aujourd'hui affectées à la CADES, dont la CRDS, resteraient affectées au financement du régime général et de sa dette.

Graphique n° 15



Source : Cour des comptes

Seul l'apport de ressources nouvelles à la CADES permettrait alors à cette dernière de reprendre et d'amortir au plus tard en 2025 les déficits accumulés à court terme par les branches maladie et famille, tandis que la résorption à long terme des déficits eux-mêmes supposerait des infléchissements durables de l'évolution des dépenses maladie et des dépenses de pensions.

C - Synthèse sur les perspectives du régime général

Sous l'hypothèse que la masse salariale, principal déterminant tendanciel des ressources du régime général, n'évoluerait pas d'ici 2030 à un rythme de long terme supérieur à celui constaté sur le passé, soit 3,5 % par an, le déficit de l'ensemble constitué du régime général et du FSV resterait constamment supérieur à 15 Mds€ et pourrait atteindre en 2030 au moins 25 Md€ (19 Md€$_{2013}$). La branche maladie, en particulier, conserverait sur la période des déficits annuels proches de 5 Md€ dans le scénario qualifié de central, sous l'hypothèse d'une croissance de l'ONDAM de 2,5 % par an.

Le cumul de ces déficits, issus pour deux tiers de la branche vieillesse et pour un tiers de la branche maladie, atteindrait au moins 360 Md€ fin 2030 et aboutirait à alimenter l'accroissement de la dette sociale bien au-delà de ce que la CADES est aujourd'hui en mesure d'amortir sans allonger sa durée de vie. À l'horizon 2025, en effet, la dette sociale, loin d'être résorbée, afficherait un niveau de plus de 200 Md€.

Au regard des risques pesant sur l'évolution de la masse salariale à long terme, la sécurisation d'une trajectoire de résorption de la dette sociale au plus tard en 2025, compatible avec le terme probable de la CADES, supposerait donc des mesures de rééquilibrages à effet immédiat, d'un impact au moins égal à 20 Md€ sur le solde annuel du régime général à l'horizon 2017, ainsi que des réformes infléchissant durablement l'évolution tendancielle des dépenses, en particulier des branches maladie et vieillesse.

III - La situation financière du système de retraite à l'horizon 2030

A - La sensibilité du solde global du système de retraite aux hypothèses économiques de long terme

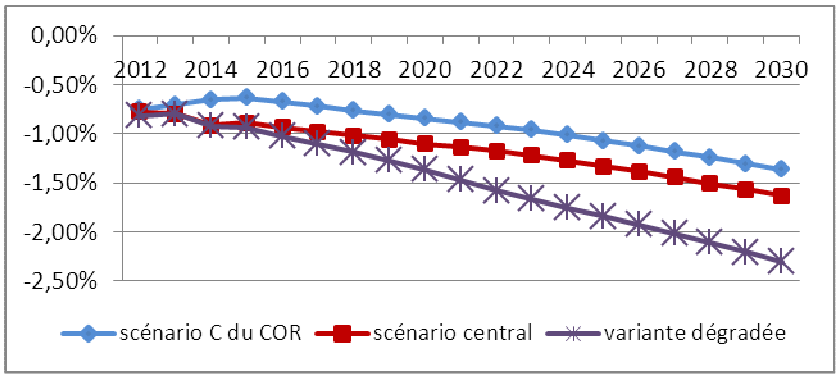
Le périmètre des projections du COR couvre l'ensemble des régimes de retraite obligatoire, de base et complémentaires ainsi que le FSV. Sont ainsi inclus le régime général, les régimes AGIRC et ARRCO, l'IRCANTEC, les régimes de fonctionnaires (FPE, CNRACL, RAFP), les régimes agricole, le RSI, les régimes des professions libérales ainsi que les régimes spéciaux.

Sur la base du scénario central de la Cour, ajusté des effets de l'accord AGIRC-ARRCO du 13 mars 2013, que le COR n'avait pas pu intégrer dans ses travaux[100], le solde global du système de retraite serait de près de - 60 Md€ (- 45 Md€$_{2013}$), soit environ - 1,6 % du PIB en 2030.

La variante "dégradée" illustre quant à elle qu'une différence marginale de croissance de la masse salariale (0,25 % par an) aboutit toutes choses égales par ailleurs à des effets différentiels importants sur le solde global du système de retraites. Ainsi, dans le cadre de cette variante dégradée, le déficit global du système de retraites s'établirait en 2030 à plus de 80 Md€ (60 Md€$_{2013}$), soit environ 2,3 % du PIB.

[100] Les projections du COR intégraient bien en revanche l'effet de l'ensemble des réformes intervenues fin 2012, y compris le décret du 2 juillet 2012 relatif aux carrières longues.

Graphique n° 16 : évolution du solde global du système de retraite (en % du PIB)



(Sous hypothèse de rendements constants AGIRC-ARRCO et après prise en compte des accords du 13 mars 2013)

Source : Cour des comptes

Au-delà de 2030, l'ensemble des scénarios du COR anticipent une inflexion du solde global du système de retraites en raison de l'amélioration des fondamentaux démographiques (principalement sous l'effet de la résorption des effets du "papy boom" et, dans une moindre mesure, de l'augmentation de la population en âge de travailler[101]). Mais l'ampleur et les effets de cette amélioration sont incertains[102].

L'accumulation importante de déficits à l'horizon 2030, l'extrême sensibilité des soldes des régimes à la modification de l'environnement macroéconomique et l'incertitude d'un retour tendanciel à l'équilibre des régimes à très long terme, confirment donc la nécessité de procéder dès le court terme à des mesures de rééquilibrage des soldes des différents régimes pour assurer la soutenabilité du système global de retraites.

[101] Selon le scénario central des perspectives démographiques de l'INSEE.
[102] Le solde global pourrait autant redevenir excédentaire dans le cadre d'un scénario A que demeurer négatif dans le cadre d'un scénario C, voire continuer à se détériorer (scénario C').

B - Les projections de solde des principaux régimes de retraite de salariés[103]

1 - Le régime général et le FSV

La CNAVTS représente en 2011 plus de 35 % de la masse globale des pensions, et près de 44 % à l'horizon 2030. Son solde représenterait à cet horizon entre 36 % et 39 % du solde global du système.

Sur la base des hypothèses du scénario central, le solde élargi[104] de la CNAVTS atteindrait à l'horizon de 2030 - 28 Md€ (- 21 Md€$_{2013}$), et selon la variante "dégradée", - 38 Md€ (- 28 Md€$_{2013}$).

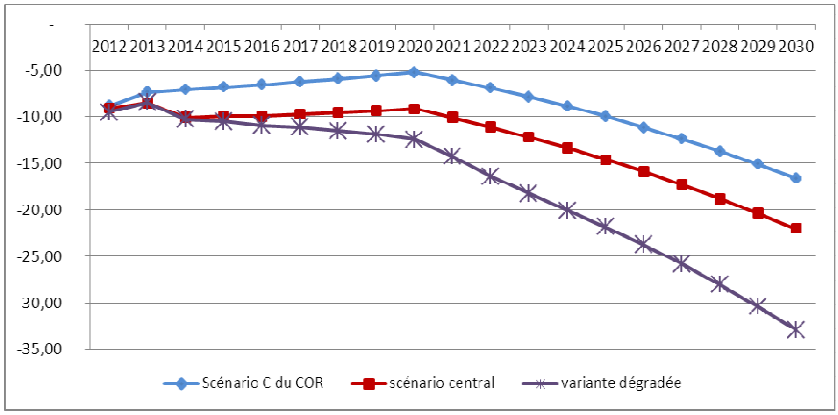
Toujours à l'horizon 2030, le solde additionné de la CNAVTS et du FSV atteindrait, pour sa part, - 22 Md€ (- 16 Md€$_{2013}$) dans le cadre du scénario central et - 33 Md€ (- 25 Md€$_{2013}$) dans le cadre de la variante "dégradée".

L'ampleur du déficit projeté met en évidence l'effort qui serait à réaliser pour maintenir l'équilibre de la branche vieillesse du régime général à long terme, à durée de cotisation et âges légaux de départ inchangés. Pour parvenir à l'équilibre du solde de la CNAVTS à horizon 2030 dans le cadre du scénario central, il faudrait une augmentation d'au moins 0,15 point de cotisation par an jusqu'en 2030, si tout l'effort était porté sur les actifs, en sus des augmentations de cotisations déjà programmées, ou une moindre indexation des pensions d'environ 1 point par an (par rapport à l'indexation actuelle sur l'inflation), si tout l'effort était porté sur les retraités.

[103] Pour l'ensemble des régimes exclus de cette partie (notamment la MSA des non-salariés, les régimes des indépendants, des professions libérales et les régimes spéciaux d'entreprises), qui représentent environ 15 % de la masse globale des pensions, l'application des différents scénarios ne fait pas apparaître d'écart significatif par rapport aux hypothèses du scénario C. La somme totale de leurs soldes élargis est en tout état de cause inférieure à 1 Md€ à horizon 2030, soit moins de 2 % du solde du système global.

[104] Le solde élargi est calculé à partir du solde technique, auquel sont ajoutés les transferts de compensation ainsi que les charges de gestion et d'action sociale. Le solde élargi n'inclut pas le résultat financier associé aux réserves ou à l'endettement de chaque régime.

Graphique n° 17 : évolution du solde élargi de la CNAV et du FSV (en Mds€ courants) selon différents scénarios économiques



Source : Cour des comptes

Par ailleurs, au total sur la période, le cumul des soldes déficitaires additionnés de la CNAVTS et du FSV (hors coûts financiers induits par le portage de la dette) aboutirait toutes choses égales par ailleurs à un besoin de financement de 330 Md€ (275 Md€$_{2013}$) dans le scénario dégradé (240 Md€ [205 Md€$_{2013}$] dans le scénario C actualisé des hypothèses du programme de stabilité), alourdissant d'autant la dette sociale[105].

2 - Les retraites complémentaires du secteur privé

Les prestations de retraite versées par les régimes à points de l'AGIRC et de l'ARRCO représentent sur l'horizon 2011-2030 une part constante d'environ 25 % de la masse globale des pensions. La part de leur solde dans le solde global resterait stable autour de 28 % à l'horizon 2030.

Le solde des régimes complémentaires obligatoires du secteur privé (AGIRC et ARRCO) est projeté par le COR en fonction de deux hypothèses :

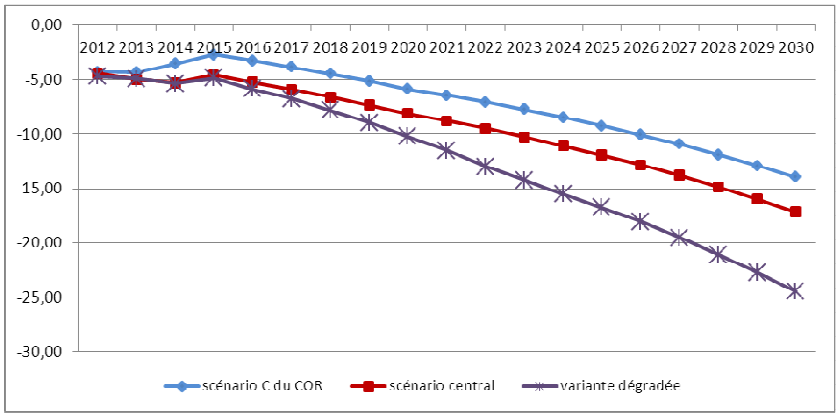
– une hypothèse de rendements constants[106], comme il en résulte des accords du 18 mars 2011 et du 13 mars 2013[107];

[105] cf. partie 2 du présent chapitre.
[106] Cette hypothèse égalise l'évolution du salaire de référence et celle de la valeur du point.

– une hypothèse de rendements décroissants[108], soit le régime antérieur aux accords de 2011.

Quel que soit le scénario retenu, le solde technique de long terme se détériore mécaniquement moins en cas de rendements décroissants, dans la mesure où cette situation réduit la valeur du quantum de pension acquise à montant de cotisation donné. Les soldes présentés ici correspondent à une hypothèse de rendements constants et intègrent les effets positifs des accords du 13 mars 2013[109], qui expliquent l'amélioration du solde jusqu'en 2015, date à partir de laquelle les soldes recommencent à se détériorer.

Graphique n° 18 : évolution du solde additionné de l'AGIRC et de l'ARRCO (en Mds€ courants) après accords du 13 mars 2013 selon différents scénarios économiques



Source : Cour des comptes

Pour le régime complémentaire des cadres, à l'horizon 2030, le solde technique s'établit à - 1,4 Md€ (- 1 Md€$_{2013}$) dans le cas du scénario central, et - 4,0 Md€ (- 3 Md€$_{2013}$) dans le cas de la variante "dégradée".

[107] Le régime issu de l'accord du 13 mars 2013, pour la période 2013-2015, est un régime à rendements constants où toutefois les paramètres évoluent moins rapidement que prévu dans l'accord de 2011, la valeur du point évoluant moins que les prix à la consommation.

[108] Dans cette hypothèse, le salaire de référence évolue plus vite que la valeur du point.

[109] Les hausses de cotisations (2 hausses successives de 0,1 point du taux contractuel) et les sous-indexations programmées sur la période 2013-2015 améliorent le solde de 3,2 Md€ (2,4 Md€$_{2013}$) et 4,6 Md€ (3,4 Md€$_{2013}$)) à l'horizon 2030 par rapport au régime issu des accords de 2011.

Pour le régime complémentaire des salariés, le solde technique s'établit à - 16 Md€ (- 12 Md€$_{2013}$) dans le cas du scénario central, et - 21 Md€ (- 16 Md€$_{2013}$) dans le cas de la variante "dégradée".

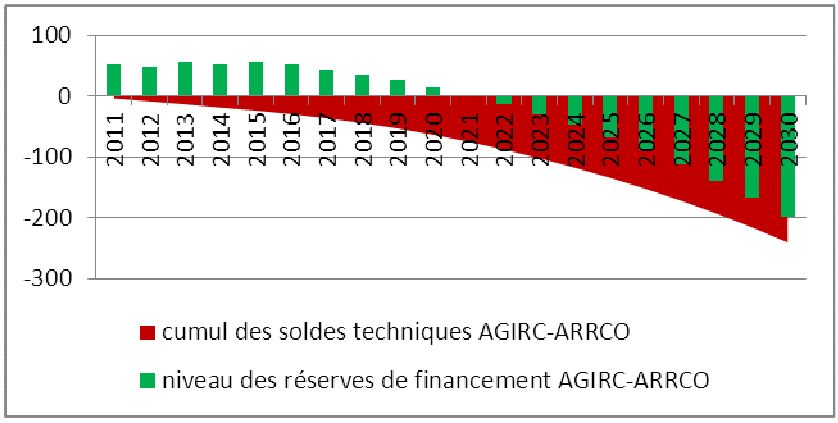
Par ailleurs, l'AGIRC-ARRCO a établi ses propres projections de soldes à partir de plusieurs scénarios d'évolution de la masse salariale (variantes 1 et 2), à partir desquelles les partenaires sociaux négocient les paramètres des régimes. Les projections de la variante "dégradée" de la Cour sont cohérentes avec celles de la variante 2 à horizons 2020 et 2030.

L'importance du déficit projeté met en lumière l'ampleur des évolutions de paramètres qui seraient à réaliser pour assurer à terme l'équilibre des régimes. En effet, d'après les calculs des fédérations AGIRC-ARRCO, une augmentation de 0,1 point du taux de cotisation effectif génère à l'horizon 2030 une recette supplémentaire de 0,7 Md€[110] (0,5 Md€$_{2013}$), tandis qu'un gel des revalorisations des pensions sur une année génère à cet horizon une économie de 1,9 Md€ (1,4 Md€$_{2013}$).

Enfin, au total sur la période 2011-2030, le cumul des déficits techniques des deux régimes pourrait représenter un besoin de financement de 180 Md€ (150 Md€$_{2013}$) dans le scénario central (230 Md€ [200 Md€$_{2013}$] dans la variante "dégradée"). Aux résultats financiers près, ces sommes représentent le montant des recettes supplémentaires ou des économies de dépenses à réaliser sur la période pour conserver les réserves financières à leur niveau actuel.

[110] 1,0 Md€ en cas d'augmentation du taux d'appel, qui ne crée pas de droits supplémentaires pour les futurs liquidants. (Source : « variante 2 » calculée par le GIE AGIRC-ARRCO).

Graphique n° 19 : évolution du cumul des soldes techniques et du niveau des réserves de financement AGIRC-ARRCO (en Mds€ courants) dans la variante "dégradée" (ou "variante 2" AGIRC-ARRCO)



(Sous hypothèse de rendements constants)

Source : Cour des comptes

3 - Les régimes de retraite de la fonction publique et des agents publics

L'ensemble constitué par les régimes de retraite des fonctionnaires et agents publics[111] représente sur l'horizon 2011-2030 une part constante d'environ 23 % des pensions versées dans le système global de retraites. Leur solde projeté à horizon 2030 représente près de 35 % du déficit global du système.

Le solde élargi du régime de la fonction publique d'État est fixé conventionnellement par le COR à zéro en 2011[112], le taux de contribution de l'État-employeur étant réputé équilibrer le régime. Le solde élargi du régime serait déficitaire de - 12 Md€ (- 9 Md€$_{2013}$) en 2030 dans le

[111] C'est-à-dire les agents non fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux, mais non ceux des entreprises publiques.

[112] L'évolution du solde met donc en évidence le besoin de financement du régime à terme dans l'hypothèse d'un taux de contribution employeur constant au niveau de 2011, et des évolutions déjà actées du taux de cotisation salariale.

scénario central et de - 14 Md€[113] (- 10 Md€$_{2013}$) dans la variante "dégradée". Ces projections restent cependant tributaires de deux hypothèses fortes retenues par le COR : le maintien du taux de contribution de l'État à son niveau de 2011 et de la stabilité des effectifs au sein de l'État jusqu'en 2020.

Le solde élargi du régime des fonctionnaires des collectivités CNRACL resterait déficitaire, en dépit des augmentations prévues jusqu'en 2020 des taux de contribution des employeurs et employés, et atteindrait - 7 Md€ dans la variante "dégradée" (- 5 Md€$_{2013}$) contre - 6 Md€ (- 5 Md€$_{2013}$) dans le scénario central, sous hypothèse de croissance des effectifs de la fonction publique locale au même rythme que la population active à long terme.

Le "solde" du régime additionnel de la fonction publique (RAFP) est par construction nul sur toute la période[114]. La montée en charge des provisions constituées serait marginalement ralentie dans la variante dégradée mais resterait voisine de 55 Md€ en 2030.

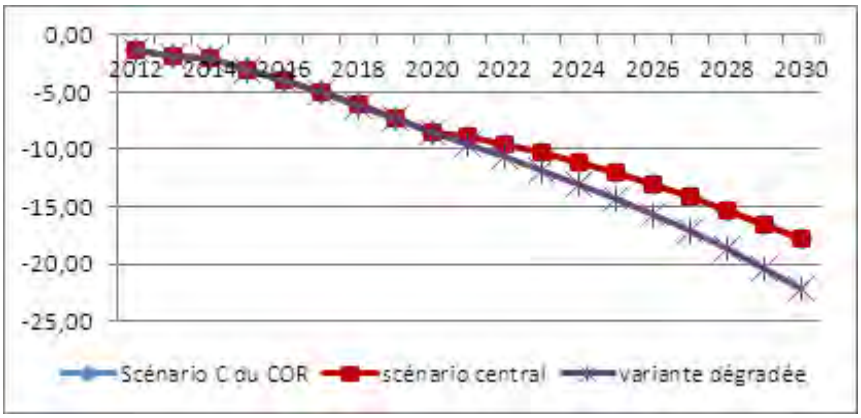
Dans toutes les hypothèses, le solde élargi de l'IRCANTEC deviendrait déficitaire avant 2030, pour des montants inférieurs à 1 Md€ à cet horizon.

Sur l'ensemble de ces régimes hors RAFP, le solde déficitaire annuel atteint entre - 18 (- 13 Md€$_{2013}$) et - 22 Md€ (- 16 Md€$_{2013}$) à l'horizon 2030.

[113] Pour ce régime, l'évolution des ressources dépend de trois paramètres : l'évolution des effectifs cotisants, l'évolution du taux de cotisation global (fixé réglementairement jusqu'à l'échéance 2020), et l'évolution du traitement moyen.

[114] Ce régime complémentaire fonctionnant par capitalisation, les cotisations d'une année ne servent pas à financer les prestations de la même année. Les provisions constituées pour couvrir les engagements futurs constituent l'indicateur pertinent.

Graphique n° 20 : évolution du solde des régimes de retraites des fonctionnaires (FPE, CNRACL et IRCANTEC) selon différents scénarios économiques (en Md€ courants)



Pour ces régimes, le scénario central ne se distingue pas du scénario C du COR, dans la mesure où les hypothèses du programme de stabilité n'ont pas d'effet sur les soldes à court terme. Seule l'évolution plus lente du salaire moyen permet de distinguer la variante « dégradée » au-delà de 2020.

Source : Cour des comptes

Au total sur la période, les soldes de ces régimes représentent un besoin de financement cumulé de 170 à 195 Md€ hors coûts financiers (140 à 160 Md€$_{2013}$) à législation constante et à taux de contribution des employeurs inchangés.

C - Synthèse sur les perspectives des régimes de retraite

La Cour a procédé à une analyse des risques pesant sur les soldes du système global de retraites, et sur ceux des principaux régimes, à l'horizon 2030.

Concernant le système global de retraite, en retenant le scénario C du COR, qui correspond à l'évolution historique de la masse salariale (+ 3,5 % par an), la Cour évalue que la prise en compte des nouvelles hypothèses macroéconomiques du programme de stabilité pour les années 2013-2017, aboutit à un solde déficitaire du système de retraite qui atteindrait - 1,6 % du PIB en 2030. Le cumul des déficits observés est équivalent à un surcroît d'endettement de 17 % du PIB en 2030. Une croissance moindre de 0,25 point par an de la masse salariale conduirait à un déficit de - 2,3 % du PIB à ce même horizon soit un surcroît d'endettement de plus de 22 % du PIB en 2030.

Ces estimations de la Cour mettent ainsi en évidence la non-soutenabilité à long terme des régimes de retraite et l'extrême sensibilité des soldes à une modification durable, même marginale, de l'environnement macroéconomique.

Concernant les principaux régimes, en dépit d'une relative stabilité du solde du régime général jusqu'en 2020 et d'une amélioration de celui de l'AGIRC-ARRCO jusqu'en 2015, la dégradation des soldes est nette pour tous les régimes à horizon 2030. À ce terme, les besoins de financement du système de retraite se concentreraient sur le régime général (36 %), les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO (28 %) et les régimes des fonctionnaires et agents publics (34 %).

Leur accumulation se traduirait notamment par un accroissement de la dette sociale au-delà des capacités d'amortissement de la CADES, s'agissant du régime général, et par un épuisement des réserves des régimes AGIRC et ARRCO. Cette perspective plaide pour des mesures de rééquilibrage dès le court terme, accompagnées de réformes à effet durable, calibrées de sorte à couvrir ces risques.

CONCLUSION

La révision, à l'occasion du programme de stabilité, des prévisions d'évolution de la masse salariale à court terme, contribue à dégrader de près de 10 Md€ les soldes prévisionnels du régime général à l'horizon 2017. Désormais, selon l'impact plus ou moins prononcé de la crise actuelle sur la croissance à long terme, le régime général pourrait afficher en 2020 un déficit de 15 à 20 Md€, et accumuler une dette équivalente à 8 à 12 % du PIB à l'horizon 2030 dans les scénarios les plus pessimistes mais pas nécessairement les moins probables. La majeure partie de cette dette serait issue de l'accumulation des déficits de la branche retraite, mais la branche maladie serait elle aussi constamment en déficit sur la période. Le système de retraite dans son ensemble serait par ailleurs susceptible de présenter fin 2030 un cumul de déficits équivalent à une dette supplémentaire de 17 à 23 % du PIB.

La sécurisation d'une trajectoire de résorption de la dette sociale au plus tard en 2025, seule compatible avec la date probable d'extinction de la CADES, impose en premier lieu des mesures de rééquilibrages à effet immédiat, d'un impact au moins égal à 20 Md€ sur le solde annuel du régime général à l'horizon 2017, soit de nouveaux efforts cumulés de 5 Md€ par an pendant 4 ans. En second lieu, elle suppose que soient mises en œuvre des réformes infléchissant durablement l'évolution tendancielle des dépenses, en particulier des branches maladie et vieillesse.

Chapitre V

Les pistes d'économies

Le programme de stabilité 2013-2017 présenté par le gouvernement en avril 2013 prévoit, sur l'ensemble des deux années 2014 et 2015, un effort structurel de 1,6 point de PIB résultant pour l'essentiel (1,3 point) de la maîtrise des dépenses publiques.

Alors que la croissance des dépenses publiques en volume était de 1,7 % en moyenne au cours des années 2007 à 2011, de 1,0 % en 2012 et serait de 0,9 % en 2013 selon les prévisions du gouvernement, le programme de stabilité prévoit qu'elle soit ramenée à 0,4 % en 2014 et 0,2 % en 2015. Par rapport à une croissance tendancielle de ces dépenses estimée à 1,5 % par an, des économies de l'ordre de 13 Md€ en 2014 et 15 Md€ en 2015 sont à dégager pour atteindre cet objectif, ce qui suppose que l'ensemble des administrations publiques contribue à cet effort d'économies

Le programme de stabilité prévoit une nette inflexion des dépenses des administrations publiques centrales et sociales. Si les dépenses des administrations locales ont ralenti entre 2008 et 2011 sous l'effet d'une baisse de leurs investissements, après avoir connu une progression annuelle moyenne de + 3,2 % (hors transferts de compétences) pendant la période 1998-2007, une contribution plus substantielle à l'effort de redressement est attendue pour la période couverte par le programme de stabilité.

Tableau n° 24 : la croissance annuelle en volume des dépenses publiques

Croissance en %	**2006-2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015-2017**
APUC	0,9	0,0	- 0,4	- 0,5	- 0,3
APUL	1,8	1,1	1,3	0,2	0,5
ASSO	2,3	1,2	1,8	0,8	0,7

Source : rapport sur les dépenses publiques annexé au projet de loi de finances pour 2013 et programme de stabilité pour 2013-2017.

La loi de programmation des finances publiques et le programme de stabilité fixent des engagements couvrant l'ensemble des finances publiques, pour autant, la gouvernance et les instruments de leur mise en œuvre sont inégaux selon le type d'administration publique. Pour décliner ces engagements, l'État dispose, en effet, de la loi de programmation, des lois de finances et des normes de dépenses qui y sont attachées, tandis que les dépenses de la plus grande partie des administrations sociales sont encadrées par la loi de financement de la sécurité sociale, au moyen notamment de l'ONDAM. Pour les administrations locales, en revanche, il n'existe pas de tels vecteurs et instruments de pilotages communs à l'ensemble des collectivités territoriales prévus par la LOLF, à l'exception du recours à la modulation des dotations de l'État ou à l'encadrement de leurs ressources fiscales.

Pour respecter l'engagement de redressement des finances publiques, la réduction des dépenses publiques est, comme l'ont montré les précédents chapitres, indispensable. Elle est possible, comme nombre d'expériences étrangères, telles que celles de la Suède et du Canada dans les années 90 ou de l'Allemagne dans les années 2000 et, plus récemment l'Italie et le Royaume-Uni, l'ont démontré et comme l'illustrent les pistes d'économies identifiées par les contrôles de la Cour.

Au-delà des indispensables effets budgétaires attendus, la démarche de recherche d'économies doit surtout être comprise et utilisée comme un levier permettant d'initier des réformes plus profondes, touchant à l'adaptation des politiques publiques mais aussi à la gouvernance et à l'organisation institutionnelle. Elle contribue à une plus grande efficience des services publics rendus et au renforcement de la compétitivité de notre économie. La démarche de la modernisation de l'action publique, engagée en 2012, a vocation à s'inscrire dans cette perspective.

La typologie et les exemples de mesures présentées dans ce chapitre ne prétendent ni à l'exhaustivité, ni à la constitution, clés en main, d'un programme d'économies.

Éclairée par des exemples tirés des recommandations formulées par la Cour à l'occasion des publications de ses contrôles récents, cette démarche a pour objectif d'accompagner les efforts des responsables des administrations publiques pour réussir l'indispensable réduction des dépenses publiques. Les pistes d'économie présentées ne doivent pas être comprises comme devant être appliquées de manière cumulative, mais comme un éventail de choix possibles à la disposition des pouvoirs publics.

Le présent chapitre identifie, dans un premier temps, les mesures d'économie transversales applicables rapidement à l'ensemble des administrations publiques, qui permettraient de contribuer au respect de la trajectoire budgétaire que s'est fixée le gouvernement pour les années 2014 et 2015. Sont ensuite examinées les pistes pouvant, pour chacune des trois catégories d'administration publique – centrales, locales et sociales - améliorer la maîtrise durable et l'efficience de la dépense publique.

I - Des mesures transversales de freinage de la dépense à court terme

Alors que la révision générale des politiques publiques (RGPP) n'aura plus de nouvel impact sur la dépense à compter de 2014 et que les principales mesures qui découleront de la démarche de modernisation de l'action de l'État (MAP) trouveront peu de traduction budgétaire avant l'exercice 2015[115], le respect des engagements du programme de stabilité au titre des années 2014 et 2015 pourrait conduire à recourir à des mesures transversales de freinage immédiat de la dépense.

De telles mesures passent principalement par des sous-indexations par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses, le plus souvent corrélée à celle des prix. Lorsqu'elles ne sont pas indexées, telle la valeur du point fonction publique, ces dépenses peuvent alors faire l'objet de

[115] À l'exception de l'évaluation de la politique familiale rendue publique le 9 avril 2013, les autres évaluations de politiques publiques (EPP) ne seront remises qu'à partir de juin 2013 pour les premières, rendant techniquement difficile leur traduction dans le projet de loi de finances pour 2014.

normes de progression, pouvant aller jusqu'au gel total, voire des mesures de réduction en volume.

Elles peuvent, en théorie, s'appliquer à l'ensemble du spectre de la dépense : masse salariale, dépenses d'intervention de guichet, dépenses des organismes de protection sociale (ONDAM[116], retraites, prestations familiales, indemnisation chômage, aides au logement, notamment) ou des collectivités territoriales.

De telles mesures transversales ne sauraient être complètement généralisées, des exceptions (minima sociaux) ou des modulations ciblées étant nécessaires. Sous cette réserve, elles présentent l'avantage de la simplicité et de la rapidité, tout en produisant des effets à la fois immédiats et certains.

Toutefois, leur efficacité dans la durée reste soumise à plusieurs conditions : elles doivent demeurer limitées dans le temps afin de ne pas figer toute possibilité d'adaptation des politiques, et dans leur quantum ne pas donner lieu à des mesures ultérieures de rattrapage qui viendraient en annuler les effets d'économie. Elles ne peuvent servir d'échappatoire à d'indispensables réformes de fond.

A - Le freinage de la masse salariale

1 - L'accroissement continu de la masse salariale des administrations publiques

La masse salariale des administrations publiques, y compris les cotisations sociales à la charge des employeurs, s'est élevée à 268 Md€, soit 13,2 % du PIB, en 2012, après avoir augmenté de 2,2 % en moyenne annuelle depuis 2007, soit + 0,6 % en volume.

Sa croissance est en partie déterminée par l'évolution des taux des cotisations sociales à la charge des employeurs, qui dépendent elles-mêmes pour beaucoup des taux des cotisations versées aux régimes de retraite de la fonction publique. Si les taux de cotisation employeur à la CNRACL sont restés stables de 2005 jusqu'à la mi-2012, la contribution de l'État au financement des pensions civiles est passée de 50,7 à 68,6 % des salaires bruts.

L'évolution des pensions dépend de facteurs démographiques et règlementaires différents de ceux qui déterminent la croissance de la

[116] Objectif national des dépenses d'assurance maladie.

masse salariale brute et les économies envisageables en matière de retraite font l'objet d'une analyse distincte.

Seule la masse salariale brute est examinée ici. Son évolution est la résultante de deux facteurs : la croissance des effectifs d'abord, qui a été de 0,4 % par an de 2005 à 2010 pour l'ensemble des trois fonctions publiques[117] ; la progression du salaire brut moyen par tête, ensuite, qui peut être estimée à 2,0 % sur la période.

Tandis que les effectifs de la fonction publique d'État diminuaient de 0,5 % par an de 2005 à 2010, à périmètre constant, ceux de la fonction publique locale ont augmenté de 1,4 % par an (hors personnels transférés par l'État) et ceux de la fonction publique hospitalière de 1,1 % par an. Si les effectifs des collectivités locales et des hôpitaux diminuaient, comme ceux de l'État, de 0,5 % par an, au lieu d'augmenter respectivement de 1,4 et 1,1 %, il en résulterait une économie annuelle d'environ 2,5 Md€ pour les administrations publiques[118]. Si leur effectifs étaient stabilisés, cette économie serait de 1,7 Md€ par an.

2 - Une stabilité du point de la fonction publique indispensable à court terme

L'évolution des effectifs des collectivités locales et des hôpitaux échappant à son contrôle direct, le seul outil de régulation transversale dont dispose l'État en matière de masse salariale est l'évolution du point de la fonction publique, dont l'enjeu budgétaire est considérable puisqu'elle s'applique automatiquement aux trois fonctions publiques. Chaque revalorisation de 1 % accroît de 1,8 Md€ les dépenses publiques. La poursuite du gel du point au-delà de 2013 est donc essentielle à leur maîtrise.

Pour l'État, chaque hausse de 1 % de la valeur du point de la fonction publique a un coût d'un peu plus de 750 M€ et au cours des années 2006-2010, sa croissance a été égale à la moitié de l'inflation. Par rapport à cette tendance, et en retenant une hypothèse d'inflation de 1,5 %, le gel du point sur une année se traduit par une économie d'un peu moins de 600 M€, qui doit être ramenée à environ 500 M€ pour tenir compte de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA).

[117] Les statistiques relatives aux emplois et salaires dans les trois fonctions publiques sont publiées très tardivement et s'arrêtent en 2010.

[118] En retenant le coût moyen par agent dans ces deux fonctions publiques, y compris les cotisations retraite. Il s'agit donc d'une économie réalisable à terme, le coût des nouveaux entrants étant plus faible.

S'agissant de la fonction publique territoriale, une hausse de 1 % du point d'indice représente une dépense supplémentaire d'environ 600 M€ (à comparer à une masse salariale de 72 Md€ environ sur le champ de ces administrations publiques locales).

Pour les hôpitaux publics, la hausse de 1 % du point de la fonction publique entraîne une augmentation des dépenses de personnel d'environ 400 M€, pour des charges de personnel totales de 43 Md€.

À court terme, le seul instrument de freinage de la masse salariale des administrations publiques, techniquement aisé à mettre en œuvre, est la poursuite du gel du point de la fonction publique sur les deux années 2014 et 2015.

B - Des mesures générales portant sur le rythme d'évolution des dépenses de protection sociale

Les mesures de sous-indexation temporaire envisageables portent sur l'ensemble des prestations de transfert, à l'exclusion de celles qui ont le caractère de minimum social[119]. Elles doivent s'accompagner d'une révision à la baisse du taux d'évolution de l'ONDAM au cours de la même période.

1 - La sous-indexation temporaire des prestations

Les prestations familiales comme **les pensions de retraites des régimes de base** (y compris ceux de la fonction publique) sont revalorisées au 1er avril de chaque année en fonction de l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac, corrigée le cas échéant de la révision de la prévision d'inflation de l'année précédente. Pour 2013, l'augmentation intervenue au 1er avril est de 1,3 % pour les pensions de retraite et de 1,2 % pour les prestations familiales, entraînant une majoration des dépenses du régime général de 3,2 Md€.

Pour ralentir le rythme de croissance des dépenses et faciliter le retour à l'équilibre financier, il pourrait être envisagé de minorer l'indexation de ces prestations comme tel a été le cas en 2012 pour la branche famille et comme ont prévu de le faire les partenaires sociaux dans leur accord de mars 2013 en sous-indexant en 2014 et 2015 de 1 point les retraites complémentaires, pour une économie espérée de 2,3 Md€ en 2017. À titre d'exemple, une sous-indexation à hauteur de

[119] Minimum vieillesse, revenu de solidarité active, allocation de solidarité spécifique, allocation adulte handicapé, allocation temporaire d'attente, etc.

1 point des prestations familiales et des pensions de retraite de l'ensemble des régimes de base, y compris des régimes spéciaux de retraite, mais à l'exclusion du minimum vieillesse et des minima contributifs, réduirait les dépenses d'environ 1,5 Md€ dès 2014. Si cette mesure était maintenue durant 2 ans, l'économie attendue serait de 3,8 Md€.

Tableau n ° 25 : économies résultant d'une sous indexation à hauteur de 1 point des prestations familiales et des pensions de retraites des régimes de base (hors minimum vieillesse et minimum contributif – en M€)

	2014	**2015**
Prestations familiales	200	500
Pensions de retraites	1 300	3 300
Total	**1 500**	**3 800**

Source : Direction de la sécurité sociale, Cour des comptes

NB : en 2014, l'économie ne porte que sur 9 mois, la réévaluation intervenant au 1er avril.

Comme l'a recommandé la Cour dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2012, une alternative à une mesure uniforme serait d'appliquer une modulation de la revalorisation selon le niveau des pensions servies, afin d'épargner les retraités modestes.

En matière **d'aides au logement**, leur financement se répartit entre l'État (5,9 Md€), les employeurs (2,6 Md€) et les caisses d'allocations familiales (8,4 Md€). Une sous-indexation de 1 point par rapport au tendanciel (1,7 %) de l'ensemble de ces aides permettrait d'éviter une dépense supplémentaire de 170 M€ environ.

S'agissant du **régime d'assurance chômage**, l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) est composée en partie d'une allocation fixe et/ou d'une d'allocation proportionnelle au salaire journalier brut. Le règlement général annexé à la convention d'assurance chômage prévoit que l'Unédic peut procéder une fois par an à la revalorisation du salaire de référence[120], qui prend effet au 1er juillet de chaque année. Pour 2012,

[120] La revalorisation s'applique au salaire de référence des allocataires dont le salaire de référence est intégralement constitué par des rémunérations anciennes d'au moins 6 mois, ainsi qu'à toutes les allocations ou partie d'allocations d'un montant fixe.

les partenaires sociaux ont décidé une revalorisation de 2 %[121] au bénéfice de 1,8 million de chômeurs sur les 2,2 millions de chômeurs indemnisés et pour un coût estimé à 165 M€ pour une demie année. Une sous-indexation de 1 point par rapport à l'inflation représenterait pour le régime d'assurance chômage une économie en année pleine de l'ordre de l'économie constatée en 2012 pour une demi-année (165 M€).

2 - La réduction du rythme d'évolution de l'ONDAM

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a fixé l'objectif 2013 à 175,4 Md€, montant correspondant à une augmentation de 2,7 % par rapport aux dépenses de 2012, telles qu'elles étaient estimées en octobre 2012. Selon l'avis du comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, rendu le 31 mai 2013, les dépenses réelles de l'année 2012 se sont révélées inférieures de 510 M€ à cette estimation. En tenant compte de l'épidémie de grippe qui a pesé sur les remboursements des premiers mois de l'année, les dépenses de 2013 devraient pouvoir être de 500 M€ inférieures à l'objectif établi par la loi de financement de la sécurité sociale (+ 2,7 %), en prenant toutes les dispositions nécessaires, notamment en matière d'évolution des tarifs et de gel des crédits.

Pour les années suivantes, la loi de programmation des finances publiques 2013-2017 a prévu une réduction du taux d'évolution à 2,6 % en 2014, puis 2,5 % en 2015 et 2016. Or les dépenses remboursées par l'assurance maladie connaissent aujourd'hui un rythme d'évolution plus modéré qu'au cours de la décennie 2000 et les prévisions d'inflation ont été révisées à la baisse. Même s'il convient de porter une attention spécifique à la situation financière de certains hôpitaux, il est possible d'abaisser au minimum de 0,2 point chaque année l'objectif de progression de l'ONDAM, c'est-à-dire de le ramener à 2,4 % en 2014 (au lieu de 2,6 %), et à 2,3 % pour 2015 et 2016 (au lieu de 2,5 %)[122].

Sous ces deux hypothèses – l'économie escomptée de 500 M€ en exécution 2013 et une progression moins rapide du taux d'évolution de l'ONDAM en 2014 et 2015 -, c'est une réduction des dépenses de 500 M€ en 2013, de 900 M€ en 2014 et de 1 200 M€ en 2015 qui pourrait être obtenue.

[121] Si le règlement général ne fait pas référence à l'évolution des prix comme base de la revalorisation, la pratique des dernières années s'en est approchée.
[122] Ces taux réduits restent supérieurs au taux de 2,2 % nécessaire pour équilibrer les comptes de la branche maladie à l'horizon 2020 (Cf. chapitre 4.I.B)

Tableau n° 26 : économies attendues d'une réduction 0,2 point de la progression prévue de l'ONDAM sur la période 2014-2015 (en M€ en retenant un base diminuée de 500 M€ pour 2013)

	2014	2015
Taux de croissance de l'ONDAM tel que prévu par la LPFP 2013-2017	2,6 %	2,5 %
Taux de croissance de l'ONDAM minoré	2,4 %	2,3 %
Économie correspondante sur l'ONDAM	900	1 200

Source : Cour des comptes

Au-delà des pistes d'économies résultant de ses précédents travaux qui sont rappelés plus loin[123], la Cour fera en septembre prochain, dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013, de nouvelles propositions d'économies qui pourraient faciliter le respect d'un ONDAM ainsi resserré.

Une modération des tarifs réglementés qui sont appliqués à certaines professions de santé, peu exposées aux effets de la conjoncture économique[124], pourrait y contribuer, sous la forme d'un gel ou d'une sous-indexation, afin de ne pas les faire bénéficier d'un traitement plus favorable dans une période où seraient encadrées l'évolution des rémunérations des fonctionnaires et celle des prestations sociales.

II - Les mesures structurelles dans le périmètre de l'État

Dans ce chapitre sont présentés les différents leviers disponibles pour réduire durablement les principales catégories de dépenses de l'État : masse salariale, dépenses d'intervention, dépenses de fonctionnement, investissements et dépenses fiscales. Les exemples de pistes d'économies produits à l'appui sont issus des recommandations récentes formulées par la Cour et contredites avec les administrations concernées. Dans la mesure du possible, des estimations des économies potentielles attendues ont été fournies.

[123] Cf. point III.A.1 du chapitre V.

[124] Certains de ces professionnels, employeurs, vont par ailleurs, bénéficier du crédit d'impôt compétitivité des entreprises (CICE), sans pour autant être exposés à la compétition internationale.

A - Assurer une maîtrise durable de la masse salariale de l'État

Le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques prévoit une augmentation de la masse salariale limitée à 300 M€ pour chacune des années 2014 et 2015 pour respecter la norme « zéro valeur ». Il ne tient cependant pas compte du financement du crédit d'impôt pour l'emploi et la compétitivité qui devrait se traduire par une baisse supplémentaire des dépenses de l'État en valeur sur le champ de cette norme. En conséquence, la progression de la masse salariale pourrait devoir être encore plus contrainte.

L'augmentation annuelle tendancielle de la masse salariale, constatée ces dernières années est en moyenne de l'ordre de 1 300 M€ à effectifs constants. Cette progression résulte de l'impact des mesures générales (revalorisation du point notamment) pour 650 M€, des mesures catégorielles pour 500 M€, des mesures individuelles d'avancement (GVT positif) pour 1 200 M€ et de l'effet de noria (GVT négatif) qui vient en déduction pour 1 050 M€. Elle est réduite à 200 M€ en 2013 dans la loi de finances initiale par le gel du point et la réduction des enveloppes catégorielles, mais aussi, à hauteur de 450 M€, en raison de l'impact sur la masse salariale de 2013 de la réduction des effectifs réalisée en 2012[125]. Ce dernier facteur ne jouera plus à partir de 2014.

Le gel du point de la fonction publique ne suffira pas à garantir le respect de l'objectif fixé par la loi de programmation de limiter à 300 M€ l'augmentation de la masse salariale en 2014 et 2015. Il convient, dès lors, d'envisager des mesures d'ajustement des différents déterminants structurels de l'évolution du coût salarial que sont les mesures catégorielles, le GVT positif, les compléments de salaires[126], voire, les effectifs et le temps de travail. Les pistes présentées ci-après concernent exclusivement les agents de l'État. Certaines d'entre elles pourraient être mises en œuvre rapidement.

[125] Cf. *Rapport public annuel* de la Cour de février 2013.

[126] Bien que bénéficiaires des prestations familiales de droit commun, les fonctionnaires qui ont des enfants reçoivent un supplément familial de traitement, en partie forfaitaire et en partie proportionnel au salaire versé par leur employeur public. Sa suppression rapporterait, pour le seul État, 900 M€.

1 - Les conditions d'une hausse de la masse salariale limitée à 300 M€ par an

En utilisant alternativement les leviers relatifs à la politique salariale et aux effectifs, le tableau ci-après présente, à partir de l'évolution tendancielle précitée, divers scénarios visant à limiter la progression de la masse salariale à 300 M€ par an, conformément à la loi de programmation :

i. le premier repose sur un « schéma d'emploi » correspondant à une baisse des effectifs de 10 000 par an, une enveloppe de mesures catégorielles de 350 M€, et un gel du point, celui-ci conduisant à prévoir 100 M€ pour la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) ;

ii. le deuxième repose sur une baisse des effectifs de 10 000 par an, des mesures catégorielles limitées à 50 M€ et une revalorisation du point de 0,5 % ;

iii. le troisième repose sur une stabilité des effectifs, le gel du point, et des mesures catégorielles limitées à 50 M€ ;

iv. le quatrième repose sur une stabilité des effectifs, une revalorisation du point de 0,5 %, une enveloppe catégorielle de 350 M€ et une suspension des mesures individuelles pendant six mois, réduisant de moitié le GVT positif.

Tableau n° 27 : scénarii de stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État

M€ par an	Tendanciel	i	ii	iii	iv
Schéma d'emploi	0	- 300	- 300	0	0
Point + GIPA	+ 650	+ 100	+ 400	+ 100	+ 400
GVT positif	+ 1 200	+ 1 200	+ 1 200	+ 1 200	+ 600
GVT négatif	- 1 050	- 1 050	- 1 050	- 1 050	- 1 050
Catégoriel + divers	+ 500	+ 350	+ 50	+ 50	+ 350
Total	**+ 1 300**	**300**	**300**	**300**	**300**

Source : Cour des comptes

Comme le montrent les scénarios précédents, la stabilité des effectifs obligerait à mener une politique salariale très rigoureuse, combinant à des degrés divers, le gel ou la faible revalorisation de la valeur du point, la forte réduction des mesures catégorielles, le ralentissement significatif des déroulements de carrière (GVT positif). L'alternative à un tel effort dans la durée sur les rémunérations consisterait à coupler une diminution d'effectifs allant au-delà des

réductions déjà prévues dans les ministères non prioritaires, à une augmentation de la durée du travail qui permettrait de préserver la qualité des services publics ou de contribuer à réduire le quantum des suppression d'emplois.

2 - Les mesures catégorielles

Au cours de ces dernières années, elles ont été utilisées pour rétrocéder aux agents une partie des économies permises par la réduction des effectifs. La maîtrise de la masse salariale à effectifs constants impose désormais d'en réduire fortement l'enveloppe, ce qui est prévu dans la loi de finances initiale pour 2013 en la ramenant de 500 à 300 M€.

Le rapport public thématique de la Cour sur les **dépenses de rémunération et le temps de travail dans la police et la gendarmerie**, publié en mars 2013, montre qu'en dépit de la suppression d'environ 3 % des emplois de la mission ***Sécurité***, les dépenses de rémunération d'activité (hors cotisations et prestations sociales) se sont alourdies de 10,5 % dans la police et de 5,1 % dans la gendarmerie entre 2006 et 2011. L'attribution de nouvelles mesures catégorielles aux personnels a donc plus que compensé l'effet du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux[127]. Devant ce constat, la Cour a recommandé de « *respecter une pause salariale, notamment en limitant étroitement l'adoption de mesures catégorielles et en encadrant plus rigoureusement le GVT* ».

Ne relevant pas des mesures catégorielles, **la règle de rattrapage des bas salaires** de la fonction publique à l'occasion de chaque revalorisation du SMIC, mériterait une clarification de son mode de calcul. La comparaison entre SMIC et bas salaires de la fonction publique se pratique, en effet, en montant brut, sans prise en compte des primes, ni du différentiel de taux de cotisations sociales, plus favorable aux agents. L'écart entre le SMIC net et les bas salaires de la fonction publique est donc, en moyenne, en faveur des agents publics.

Plus généralement, une nouvelle réduction du volume global des mesures catégorielles pourrait être envisagée, sans toutefois aller jusqu'à priver les administrations de toute marge de manœuvre pour accompagner une politique dynamique de gestion des ressources humaines. En tout état de cause, ces mesures catégorielles ne devraient plus concerner que les

[127] Soit, pour les seules mesures catégorielles, 217 % du montant des économies générées par les réductions d'effectifs dans la police nationale. Pour la gendarmerie nationale, les nouvelles mesures catégorielles versées en 2011 (166,5 M€) ont représenté 103 % des économies sur les effectifs.

services où des gains de productivité sont effectivement constatés et où le dispositif indemnitaire est moins favorable que la moyenne.

3 - Le GVT positif

Les promotions individuelles, qui sont à l'origine du GVT positif, constituent le vecteur le plus dynamique de l'augmentation de la masse salariale à hauteur d'environ 1 200 M€ par an.

Le GVT positif des **personnels enseignants,** par exemple, contribue à hauteur de 424 M€ (loi de finances initiale pour 2012) à l'augmentation de la masse salariale[128].

De même, à l'occasion du bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire, la Cour a relevé une forte augmentation du taux d'encadrement supérieur du **ministère de la défense** entre 2008 et 2011 qui explique, en partie, la poursuite de la croissance de la masse salariale malgré la suppression de plus de 39 000 emplois (- 13 %) entre 2007 et 2012. Sur la même période, le nombre des personnels civils de « catégorie A » a, en effet, augmenté de 15 %. Un retour aux taux d'encadrement en vigueur en 2007, par un dépyramidage de la hiérarchie civile et militaire (*i.e.* un ralentissement des promotions et une réduction du nombre des contractuels) permettrait une économie de 120 M€ par an pour les personnels militaires et de 110 M€ pour les personnels civils. Si un contingentement des promotions des personnels militaires a été mis en place fin 2012, laissant espérer une économie de 55 M€ par an, le chantier concernant les personnels civils reste à lancer.

L'action de freinage du GVT positif peut être modulée : la suspension de toutes les mesures individuelles de changement d'échelon ou de grade peut être décidée pour quelques mois ou pour une année entière. Un gel pendant une année réduirait le tendanciel de 90 % (1,2 Md€). Des mesures moins drastiques pourraient être envisagées comme, par exemple, ramener le rapport entre le nombre d'agents promus et le nombre d'agents promouvables (12,8 % en 2011) à son niveau de 2008 (9,2 %). L'économie serait de l'ordre de 60 M€ en année pleine.

A long terme et plus généralement, une rénovation des grilles salariales est nécessaire pour tenir compte notamment du relèvement des salaires minimaux et de l'allongement de la durée de vie active. Elle pourra inclure des mesures de ralentissement des déroulements de carrière

[128] La masse salariale des agents de l'éducation nationale, qui pèse pour la moitié des effectifs totaux de l'État, s'élève à 41 Md€.

et les ajouts de nouveaux échelons devront être limités au strict nécessaire de sorte que le GVT positif soit diminué.

4 - Les effectifs et le temps de travail

Si l'on entend n'utiliser que de façon réduite les leviers que constituent les mesures catégorielles et le GVT positif, la maîtrise de la masse salariale implique une réduction du volume des effectifs, accompagnée ou non d'une augmentation du temps de travail.

a) Les effectifs

L'application de la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, instaurée en 2008, a conduit à réduire de 117 834 équivalents temps plein (ETP) les effectifs de l'État, hors opérateurs, soit - 5,4 % entre 2009 et 2012[129]**.** Les économies obtenues à ce titre au cours de cette période ont été estimées par la mission conjointe d'inspection sur le bilan de la RGPP, à 3,6 Md€, soit 4,4 % de la masse salariale 2012.

La création de 60 000 emplois entre 2012 et 2017 dans le secteur de l'enseignement, de la recherche, de la sécurité et de la justice, se traduira pour les autres ministères par une réduction équivalente, qui représentera en moyenne, une baisse annuelle de 2,5 % de leurs effectifs[130]. Le projet de loi de finances pour 2013 a ainsi inscrit pour ces ministères une première réduction de plafond de 12 298 ETP.

Dans l'hypothèse d'une augmentation annuelle de la masse salariale limitée à 300M€ en 2014 et 2015, le souci de préserver une progression des rémunérations (catégoriel, GVT+, voire point fonction publique) conduirait à envisager, en contrepartie, des réductions d'effectifs supplémentaires d'environ 10 000 ETP par rapport à la stabilisation prévue par le gouvernement sur la période 2013-2017 (scénarios i et ii dans le tableau précédent).

Les constations faites par la Cour au cours de différents contrôles révèlent que des marges de manœuvre existent.

Le livre blanc de la **défense nationale**, publié en avril 2013, fournit le cadre de la prochaine loi de programmation militaire pour la

[129] *in* IGF/IGAS/IGA. *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de l'État.* Septembre 2012.
[130] Lettre du Premier ministre du 28/06/2012, relative au cadrage du budget pluriannuel 2013-2015.

période 2013-2019. Ce document prévoit une nouvelle réduction de 24 000 emplois, s'ajoutant aux 54 000 suppressions déjà programmées entre 2008 et 2015. Pour que ces baisses d'effectifs se traduisent en économie de masse salariale, il conviendrait de veiller à ce qu'elles ne concernent pas des emplois actuellement vacants, que les coûts d'accompagnement social soient maîtrisés et qu'elles ne se traduisent pas par un repyramidage renforçant l'encadrement supérieur du ministère. La suppression de 39 000 emplois entre 2007 et 2012, supposée réduire la masse salariale de 900 M€, s'est, dans les faits, accompagnée de mesures catégorielles augmentant de 1 500 M€ des dépenses de personnel sur la même période.

Une priorité budgétaire a été affichée depuis 2006 au profit du **secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur**, priorité confirmée par les lois de programmation des finances publiques successives qui devraient porter les crédits de la mission interministérielle ***Recherche et enseignement supérieur*** (MIRES) de 24,9 Md€ en 2011 à 25,9 Md€ prévus en 2015. Pour les emplois, cette priorité s'est traduite par une augmentation de 1,4 % des effectifs entre 2009 et 2011, dont + 2,3 % pour le programme *150-Formations supérieures et recherche universitaire*, conduisant à une augmentation de 8,6 % de la masse salariale sur ce programme[131]. Cette priorité a été renouvelée dans la LFI 2013 qui prévoit la création de 1 000 emplois supplémentaires dans les établissements d'enseignement supérieur.

Le passage depuis le 1er janvier 2013 de l'ensemble des universités au régime des responsabilités et compétences élargies (RCE) prévu par la loi LRU du 10 août 2007, permet d'envisager désormais de faire participer les opérateurs de la MIRES à la maîtrise de la masse salariale et d'envisager une stabilisation des emplois à leur niveau actuel. La réduction du nombre des formations à faibles effectifs[132] permettrait, par exemple, de limiter le nombre d'heures de cours dans les établissements d'enseignement supérieur. Cette révision de la carte des formations doit, à terme, s'accompagner d'une réflexion sur la carte des implantations universitaires aux niveaux régional et national.

[131] Dépenses de titre 2 et dépenses de personnel des opérateurs du programme 150 retracées dans leur compte financier. En 2012, les emplois imputés sur le programme 150 ont diminué de 0,4 % par rapport à 2011 mais les dépenses de personnel ont augmenté de 2 %.

[132] 35,6 % des formations en licence comptent moins de 50 étudiants, 25,7 % des formations en master comptent moins de 30 étudiants – Rapport annuel de performances 2013.

Les marges de manœuvre d'ampleur même limitée ne doivent pas être négligées. Ainsi, dans **le secteur de l'audiovisuel public**, les dernières années ont vu la poursuite des augmentations d'effectifs, au moment où l'État réduisait les siens. Ainsi, en 2011, les effectifs de France-Télévision ont continué d'augmenter de 1,8 %, de même que les dépenses de personnel d'Arte ou de Radio France. De même, dans **le secteur du sport**, la mise à disposition gratuite par l'État de nombreux conseillers techniques sportifs (CTS) auprès de fédérations nationales[133] dotées d'importantes ressources propres, pourrait être questionnée, alors que les fédérations disposent de ressources propres qui permettraient d'employer directement ces personnels ou d'en rembourser le coût salarial.

La réflexion sur l'évolution globale des effectifs et la maîtrise de la masse salariale aura, en outre, à anticiper les conséquences que pourrait avoir sur l'évolution des effectifs et des rémunérations, l'application de la loi de titularisation[134], dite « loi Sauvadet ». Elle ne saurait davantage ignorer, même s'ils sont explicitement exclus du périmètre de cette loi, les 53 000 assistants d'éducation et auxiliaires de vie scolaire qui sont affectés aux établissements publics locaux d'enseignement. Ces emplois de contractuels sont, en effet, financés par subvention de l'État, mais n'apparaissent actuellement dans aucun plafond d'emplois. La création de tels plafonds permettrait de mieux suivre et piloter l'évolution de ces effectifs, dont la masse salariale pèse directement sur les dépenses d'intervention de l'État[135].

Dans l'hypothèse précédemment évoquée, une réduction supplémentaire de 10 000 ETP correspondrait, pour l'ensemble de la fonction publique de l'État, au non remplacement d'un départ à la retraite sur six et à une diminution de 0,5 % du nombre total des agents. Cette réduction étant dictée par le souci de préserver des marges de progression des rémunérations pour l'ensemble des fonctionnaires, il serait logique qu'elle trouve à s'appliquer à l'ensemble des ministères. Compte-tenu des conséquences que les évolutions des effectifs sont susceptibles d'avoir sur

[133] En 2010, 99 conseillers techniques sportifs (CTS) mis à disposition de la fédération française d'athlétisme, 77 à la fédération française de football, 71 à la fédération française de basket-ball et 52 à la fédération française de rugby, pour un coût estimé de 20 M€.

[134] Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

[135] Sur le programme 230 - *Vie de l'élève* de la mission interministérielle ***Enseignement scolaire***.

le quantum et la qualité du service public rendu, elle devrait s'accompagner, au-delà de la redéfinition du périmètre des missions dévolues à certains services de l'État, d'une réflexion sur l'augmentation du temps de travail effectif des agents.

b) La durée du travail

Pour limiter les effets d'une réduction des effectifs sur la quantité et la qualité des services publics rendus, le levier de la durée du travail pourrait être pris en considération. Dans plusieurs rapports récents[136], la Cour s'est penchée sur la question de la durée effective de travail des agents.

La hausse de la durée du travail peut prendre des formes diverses : augmentation de la durée hebdomadaire de référence, hausse des heures supplémentaires, diminution des jours de congé ou des repos compensateurs par annualisation du temps de travail, mise en place de jours de carence.

Ses effets sur la masse salariale peuvent passer par des canaux divers : elle peut réduire les besoins de recrutement et faciliter le non remplacement des départs en retraite ; elle peut limiter l'utilisation des heures supplémentaires et la mobilisation des comptes d'épargne temps et se traduire ainsi par un ralentissement de la masse salariale, à la condition que les autres composantes de la rémunération totale ne soient pas ajustées à la hausse.

Ses modalités et son impact financier doivent être examinés en considérant l'organisation du travail et les contraintes de service public spécifiques à chaque administration. L'inspection générale des finances a procédé en 2012 à une telle analyse. Sous réserve du caractère nécessairement fragile et parfois assez conventionnel des chiffrages effectués, une augmentation de deux heures de la durée hebdomadaire (et l'équivalent en jours de congés pour les agents dont la durée du travail se compte sur une base annuelle) se traduirait par une économie annuelle de 1 à 1,5 Md€. Cette estimation repose sur l'hypothèse que moins de la moitié de la hausse de la durée du travail se traduirait par une réduction des effectifs. Il en résulte qu'une telle réforme aurait aussi pour effet d'accroître la quantité et la qualité des services publics offerts à la

[136] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : *Gérer les enseignants autrement.* La Documentation française, mai 2013, disponible sur www.ccomptes.fr
Cour des comptes, *Rapport public thématique : Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail.* La Documentation française, mars 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

population. *Mutatis mutandis*, la même orientation pourrait être explorée pour les agents des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale et de l'ensemble des établissements publics administratifs qui leurs sont rattachés (hôpitaux, universités, agences).

Au total, c'est la question des moyens de la maîtrise de la masse salariale de l'État sur le moyen terme qui est posée.

Le gel de la valeur du point de la fonction publique ne peut être considéré comme une mesure d'application permanente. Faire porter l'ajustement sur les déterminants de la rémunération des agents, en retardant les déroulements de carrière et en réduisant les mesures catégorielles, est une option qui, si elle ne doit pas être écartée, ne devrait pas être exclusive, au risque de priver l'État d'une grande partie des leviers de sa politique de gestion des ressources humaines. C'est donc sans doute un « mix » équilibré, combinant des mesures sur la valeur des rémunérations et sur le volume des effectifs qui pourrait être appliqué. La réduction des effectifs, à répartir sur tout ou partie des administrations de l'État, pourrait elle-même s'accompagner d'une option visant à ajuster à la hausse la durée effective du travail des agents, afin de limiter les conséquences négatives sur la quantité et la qualité des services rendus.

B - Les dépenses d'intervention, un gisement d'économie encore peu exploité

Représentant près du tiers des dépenses de l'État, les dépenses d'intervention ont été pour l'instant peu sollicitées pour dégager les marges d'économies rendues nécessaires par la situation budgétaire. **Trois pistes** peuvent être explorées pour améliorer l'efficience des dispositifs d'intervention : un meilleur ciblage des aides, l'élimination des redondances d'intervention et, pour certains dispositifs, la révision de leurs déterminants.

1 - Un meilleur ciblage des dispositifs d'intervention au regard de leur efficacité

Plusieurs contrôles de la Cour ont montré que sans remettre en cause le bien-fondé socio-économique des interventions, une définition plus claire de leur périmètre et de leurs bénéficiaires, en fonction de l'impact effectif des mesures, était une source potentielle d'efficacité et d'économie. Les exemples suivants en fournissent quelques illustrations.

Dans un contexte de profonde remise en cause du modèle économique du **secteur de la presse**, l'aide massive au transport postal, qui représente une charge budgétaire de 250 M€ en 2013, est très

largement attribuée. Dans le rapport public 2013, la Cour recommande de concentrer cette aide sur les seuls titres de presse d'intérêt politique et générale, qui représentent 53,4 % des coûts pris en charge, en supprimant les aides aujourd'hui accordées à la presse magazine ou aux programmes de télévision, dont la situation économique est moins délicate et les enjeux en terme de maintien pluralisme moins stratégiques. Une économie d'environ 100 M€ sur les crédits du programme 180-*Presse* pourrait être dégagée par une telle mesure.

Dans le **secteur du sport**, les subventions de l'État aux fédérations sportives, d'un montant de 95 M€ en 2012, peuvent être réduites, voire supprimées, en particulier pour les fédérations bénéficiant par ailleurs d'importantes ressources propres, telles que, par exemple, les fédérations françaises de football, de tennis ou de golf[137]. De même les aides directes accordées par l'État aux 3 000 sportifs de haut niveau, pour un montant de près de 10 M€ en 2011, sont mal encadrées au plan juridique, très dispersées et mal évaluées. Un resserrement des listes de bénéficiaires permettrait d'y remédier tout en concentrant ces aides.

Dans le **secteur agricole**, le rapport annuel 2012 de la Cour s'est penché sur les modalités d'octroi des aides d'urgence en agriculture, qui présentent, outre une forte récurrence, un émiettement qui nuit à leur efficacité[138] et une lenteur de mise en œuvre faisant parfois intervenir les aides à contretemps (cas des oléoprotéagineux et du blé en 2010). Le versement de soutiens d'urgence pour des montants très importants, 1,7 Md€ sur 4 ans entre 2006 et 2009 par exemple, ne prend pas en compte les périodes plus favorables dans l'appréciation de la situation économique des exploitations et ne les incite pas à mettre en place des mesures de prévention des risques. L'intervention de l'État pourrait mieux accompagner une telle évolution, notamment par des dispositifs de lissage fiscal des revenus, de défiscalisation de la constitution d'une épargne de précaution, par le développement de l'assurance récolte encore confidentielle ainsi que par des mesures de prévention structurelles des crises (régulation de la production, économies d'énergies, par exemple). La Cour estime qu'environ 200 M€ de dépense annuelle pourraient ainsi être évités en moyenne sur les dispositifs d'aide d'urgence.

---

[137] En 2011, les subventions de l'État se sont élevées pour la fédération française de football à 2,85M€, pour la fédération française de tennis à 1,28 M€ et pour la fédération française de golf à 0,667 M€.

[138] Le plan Barnier 2008/2009, par exemple, a conduit à accorder, dans 30 % des 28 782 dossiers, des aides du fonds d'allègement des charges de moins de 500 € et dans 10 % des cas de moins de 100 €.

Dans le secteur de la **formation professionnelle continue et de l'apprentissage**, la dépense nationale s'est élevée en 2010 à 31,5 Md€ : l'État représente environ 15 % de ce montant, contre 41 % pour les entreprises, 14 % pour les régions, 6 % pour Unedic/Pôle emploi, 4 % pour les ménages, et environ 20 % pour les dépenses de formation engagées par les fonctions publiques pour leurs propres agents.

Les rapports publics thématiques de la Cour consacrés en 2008 à la formation professionnelle et en 2013 au marché du travail et aux politiques de l'emploi ont souligné la nécessité d'une meilleure efficience dans ce domaine. Ils ont notamment relevé que les personnes dont la situation justifiait le plus grand effort de formation n'étaient pas celles qui bénéficiaient en priorité des importants moyens dégagés en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Ainsi, le taux d'accès à la formation est environ trois fois plus élevé dans une grande entreprise que dans une petite, deux fois plus pour un cadre que pour un ouvrier, 50 % plus pour un actif que pour un chômeur. Un meilleur ciblage en faveur de ceux qui ont le plus besoin d'accroître leur employabilité est donc nécessaire : cette orientation, qui doit s'appliquer à l'État comme à l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle, sera un des enjeux essentiels de la négociation qui s'engagera entre les partenaires sociaux au deuxième semestre 2013.

Pour sa part, la Cour a déjà émis des recommandations précises visant, notamment, à mieux orienter l'offre de formation professionnelle par Pôle emploi vers les publics prioritaires, à réserver les contrats aidés aux publics les plus éloignés de l'emploi, à mobiliser également en ce sens les conventions d'objectifs et de moyens passées entre l'État et les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), à soumettre l'accès au contrat de sécurisation professionnelle à l'appréciation de la distance à l'emploi des bénéficiaires, ou encore à renforcer la place et l'efficacité du Fonds de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), créé pour développer la formation pour les publics fragiles.

2 - Eviter les dispositifs concurrents

La multiplicité des acteurs - l'État, les collectivités territoriales ou des opérateurs- intervenant sur des périmètres proches conduit parfois, en l'absence d'outils de coordination, à des interventions redondantes ou concurrentes. Dans ce sens, le *General Accounting Office* (GAO), équivalent américain de la Cour des comptes, a lancé en 2010 à la demande du Congrès une revue des interventions redondantes entre les

départements ministériels et les agences. Au terme de trois campagnes[139], 162 cas de doublons ont été identifiés et plus de 380 actions ont été définies pour y remédier.

En France, dans le secteur de **la communication et des industries culturelles**, par exemple, certaines subventions de l'État ont été maintenues alors que la compétence a été décentralisée de longue date. C'est le cas des aides à la lecture publique et aux bibliothèques qui interviennent aux côtés des collectivités territoriales. De même, le soutien aux 627 radios associatives locales, à hauteur de 29 M€ via le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER), se fait concurremment à l'appui apporté localement par les collectivités territoriales.

Dans le **secteur culturel**, la plupart des institutions du spectacle vivant bénéficient de co-financements entre l'État et les collectivités territoriales. Une clarification des critères respectifs d'intervention et une mise en commun des procédures d'instruction permettraient sans doute de dégager des marges de manœuvre budgétaires de part et d'autre et de réduire le coût de gestion des subventions. Une réduction de 10 % des crédits d'intervention de l'État inscrits au programme 131-*Création artistique* de la mission ***Culture*** pourrait être mise en œuvre, soit une économie de 15 M€ à l'horizon de 2015.

Dans un tout autre secteur, celui de **l'emploi**, la mise en œuvre du RSA-activité s'est traduite par des recouvrements de son périmètre d'intervention avec d'autres dispositifs préexistants. Il en est ainsi de la période de cumul de trois mois qui subsiste lorsqu'un allocataire du RSA-socle reprend une activité. Ce cumul, hérité du RMI, a été conservé en dépit de la création du RSA-activité qui vise précisément à offrir un avantage à la reprise d'activité. Le maintien de la période de cumul pèse sur les finances des conseils généraux qui versent le RSA-socle et nuit, par ailleurs, à l'intérêt de recourir au RSA-activité. La Cour a proposé la suppression de cette période de cumul dans son rapport annuel 2012, pour une économie globale nette estimée à 200 M€ par an.[140] De même, en dépit de la création du RSA activité qui vise à accompagner le retour à l'emploi, les personnes reprenant une activité salariée, non salariée ou dans le cadre d'une formation rémunérée, perçoivent l'allocation de solidarité spécifique (ASS) du quatrième au douzième mois d'activité

[139] Rapports GAO-11-318SP et GAO-13-496T.

[140] Il s'agit de la différence entre la moindre dépense du RSA-solde, en faveur des départements et l'accroissement de charge du RSA-activité financé par l'État, via le fonds national des solidarités actives.

pour un coût global pour l'État de 71 M €. Ce dispositif pourrait être supprimé et les bénéficiaires de l'ASS soumis au régime de droit commun du RSA activité ; en outre, cette simplification allègerait les charges de gestion de Pôle emploi qui verse cette allocation

La **prime pour l'aménagement du territoire** (PAT) est l'un des 730 dispositifs nationaux d'aide de l'État aux entreprises, sur un total de 6000 aides distinctes recensées pour l'ensemble des aides publiques. D'un montant de 40 M€ en moyenne par an, cette prime a été créée en 1982 soutenir la création d'emplois et le développement d'activités économiques et de recherche dans certaines zones prioritaires du territoire national. Dans le rapport annuel 2012, la Cour a constaté que cette aide avait perdu son efficacité compte tenu de son faible montant comparé aux autres dispositifs (2 Md€ pour les aides au développement économiques des collectivités territoriales) et de son faible ciblage, tant territorial que par type d'entreprises. Le coût de l'emploi créé ou maintenu grâce à la PAT se révèle également très élevé (près de 17 K€ sur la période 2005-2009) tandis que 40 % des aides se concentrent sur les cinq régions françaises les plus riches. Le volet recherche de la prime à l'aménagement du territoire, d'un montant de 5 M€ sur les 40 M€ ne représente que 0,1 % de l'ensemble des aides à la recherche et recoupe d'autres dispositifs plus puissants comme le crédit d'impôt recherche (4 Md€). Au total, la Cour a recommandé la suppression de la prime à l'aménagement du territoire ou au minimum de son volet recherche et industrie.

3 - Revoir les fondements de certains dispositifs d'intervention

Parce que la soutenabilité en financement ou en emplois de certains dispositifs n'est pas assurée à moyen terme ou que leur intervention n'est plus justifiée, il convient d'en repenser les déterminants, voire d'envisager leur suppression. Les évaluations de politiques publiques commandées par le gouvernement devraient permettre de les identifier.

Quelques observations tirées de précédents contrôles de la Cour visent à fournir également des pistes à explorer.

En matière **d'aides au logement**, à la pierre ou à la personne, certaines d'entre elles ont, dans certaines régions, des effets inflationnistes sur les prix d'acquisition ou les loyers, effet qu'un ajustement des dispositifs devrait pouvoir corriger. Sur le plan de l'équité, la Cour avait recommandé, dès le rapport annuel de 2007, la suppression progressive des droits ouverts pour les aides au logement aux étudiants non boursiers par un relèvement du plancher de revenus qui leur est

applicable. Considérant que 60 % des allocataires des aides personnelles au logement sont non boursiers, soit près de 500 000, l'économie maximale attendue pourrait être de 800 M€.

Dans le **secteur culturel**, le classement ou l'inscription des monuments historiques a un double effet inflationniste sur la dépense de l'État : d'une part en accroissant le nombre de bénéficiaires potentiels des crédits destinés aux monuments historiques, d'autre part en accroissant la charge de travail des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine, responsables de la protection des abords des monuments protégés. Une modération du rythme de classement et l'ajustement à la baisse des taux d'intervention financière sont des pistes qui méritent d'être explorées afin d'alléger la charge de travail et le coût des services du ministère de la culture et de la communication.

Dans certains cas, l'intervention de l'État pose la question de sa pertinence socio-économique. Ainsi, l'État verse au consortium du stade de France une **indemnité pour absence de club résident** (IACR) qui dépasse largement - de 114 M€ sur la période 1998-2012 - la redevance versée par ce dernier à l'État. Cette année, le versement net par l'État aurait atteint 16 M€, si l'État n'avait décidé de ne plus inscrire les crédits de l'IACR au projet de loi de finances pour 2013. La renégociation globale de la concession est donc nécessaire et devrait conduire à rééquilibrer le modèle économique de cet équipement.

De la même façon, les multiples **aides apportées par l'État aux débitants de tabac** ont été fortement augmentées à l'occasion de la mise en place des « contrats d'avenir » en 2004, dont l'objectif était de compenser les pertes de chiffre d'affaires consécutives à l'interdiction de fumer dans les lieux publics et à la hausse importante des taxes sur le tabac. Prenant la forme d'aides structurelles pour les aides antérieures à 2004 (indemnité de fin d'activité, subvention de sécurité, prime de service public) et d'aides économiques sous forme de remises additionnelles, complémentaires et compensatoires, le total des aides accordées s'élève à 225 M€ en 2013. Or, dans son rapport public annuel de 2013, la Cour constatait que les hausses de prix décidées depuis 2002 avaient en réalité plus que compensé la baisse des ventes en volume : le chiffre d'affaires moyen avait continué à progresser de plus de 44 % entre 2002 et 2011, hors prise en compte des aides au titre des contrats d'avenir. Les aides versées à tous les débitants (complément de remise et remise additionnelle) ont donc constitué un effet d'aubaine massif, tandis que les aides ciblées (remise compensatoire), longtemps déplafonnées, ont avantagé les débits à chiffres d'affaires élevés. La Cour a recommandé de ne laisser subsister que les aides structurelles destinées à moderniser le réseau et à renforcer la sécurité des débitants et quelques

aides de compensation en faveur des débitants ayant subi les plus fortes baisses de chiffre d'affaires. L'économie maximale cumulée sur trois ans pourrait atteindre 250 M€ (97 M€ en 2014, 83 M€ en 2015 et 77 M€ en 2016).

Enfin, l'État prend encore en charge le financement, à hauteur de 180 M€, de la **majoration des rentes légales**, dispositif exceptionnel d'aide à l'indexation des retraites par capitalisation versées par les assureurs privés, mis en place après-guerre, avant que son accès soit définitivement fermé puis gelé en 1987 et 1993. Le versement résiduel de ces majorations, pour encore une vingtaine d'années, pourrait être à l'avenir financé directement par les compagnies d'assurance, moyennant une montée en charge progressive de ce transfert.

C - Améliorer l'efficience de gestion de l'État et de ses opérateurs

Les dépenses de fonctionnement représentent pour l'État 5 % de ses dépenses totales, soit 19,3 Md€ en 2012. Les dépenses civiles, 54 % du total, se répartissent entre achats de fournitures (40 %), les dépenses immobilières pour un quart, les dépenses liées aux systèmes d'information et de communication (14 %) et les dépenses de transport (11 %).

Plusieurs leviers peuvent être actionnés en vue d'améliorer l'efficience de gestion de l'État et de ses opérateurs : l'approfondissement des politiques d'achat, la réduction du coût de gestion opérationnelle des missions, la poursuite de l'optimisation du parc immobilier ou encore le développement des ressources propres des opérateurs.

1 - La poursuite des politiques d'achat

Lancées dans les années 2000, avec notamment la création en 2004 de l'agence des achats de l'État, les politiques d'achats de l'État se sont progressivement ancrées dans les administrations publiques et ont eu des traductions concrètes sur les moyens de fonctionnement mis à leur disposition. Elles ont contribué à diffuser auprès de leurs agents une « culture » d'optimisation des achats.

Sur la période 2009-2012, le montant des économies sur achats de l'État hors opérateurs estimé lors du dernier conseil de modernisation des

politiques publiques[141] (CMPP), puis révisé par la mission d'inspection tripartite de bilan, s'élève à 650 M€ sur trois ans[142], à mettre en regard avec l'objectif de 1 Md€ qui avait été fixé pour la période 2010-2012.

Le comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP), lors de sa réunion du 2 avril 2013, a fixé un objectif d'économie de 2 Md€ à dégager sur les achats de l'État et de ses établissements publics d'ici 2015. Pour le secteur hospitalier public, ce sont 910 M€ d'économies qui sont attendues d'ici 2014 grâce au programme PHARE (performance hospitalière pour des achats responsables). Cette cible de 2 Md€ a été établie à partir d'une revue de chacun des 80 segments d'achat par le service des achats de l'État (SAE). Le potentiel d'économie sur les achats sur 3 ans a été estimé par le SAE à 1,1 Md€, soit 7,4 % de l'assiette des achats courants[143]. Cet objectif a été ensuite réparti entre les ministères au prorata du montant de leurs achats dans le total de l'État[144], méthode qui rend imparfaitement compte de la capacité contributive réelle des ministères selon le poids respectif des segments d'achat dans leur dépense totale. L'objectif assigné à l'État a été complété par la contribution des opérateurs, estimée à 0,9 Md€ sur trois ans, selon une clé d'économie triennale de - 2 %/- 3 %/- 4 % par an appliquée à une assiette de 10 Md€ de dépenses de fonctionnement[145].

Pour l'ensemble des administrations publiques, le périmètre total des achats englobe 80 Md€ de dépenses : 30 Md€ pour l'État, incluant les achats dits « métiers » y compris militaires ; 10 Md€ pour les opérateurs de l'État ; 20 Md€ pour les établissements hospitaliers, auxquels s'appliquent les économies du programme PHARE. Les achats des collectivités locales, qui ne font l'objet d'aucun suivi de synthèse[146], s'élèveraient à 20 Md€.

Selon les estimations du service des achats de l'État (SAE), les gains les plus forts attendus pour le triennal à venir devraient porter sur les segments suivants :

[141] 6ème conseil de modernisation des politiques publiques en décembre 2011.
[142] Dont 323,5 M€ au titre de 2012.
[143] L'assiette des achats est estimée à 30,1 Md€, dont 15,3 d'achats courants et 14,8 d'achats spécifiques aux métiers.
[144] Pour les ministères financiers, l'objectif a ainsi été fixé à 180 M€ sur trois ans.
[145] Les seuls opérateurs concernés sont ceux dont les achats sont supérieurs à 50 M€.
[146] À l'exception de l'Association pour l'achat des collectivités territoriales (AACT), regroupant le réseau des responsables achats des principales collectivités.

Tableau n° 28 : les gains sur les achats

Segments d'achat	Gain sur 2013-2105 (M€)	Gain 3ans (%)
Gros entretien des bâtiments	133,4	13,4 %
Voirie et Travaux Publics	90,2	9,0 %
Etudes et conseils	60,4	20,0 %
Expédition postale	58,7	15,0 %
Entretien divers	55,5	10,5 %
Transport des agents	48,6	21,0 %
Carburant pour véhicules	40,5	13,5 %
Nettoyage	40,2	15,0 %
Habillement	34,8	17,0 %
Services téléphonie fixe	30,8	19,5 %
Voyagistes	30,4	21,0 %

Source : Service des achats de l'État - cartographie des achats – gains à 3 ans

L'approfondissement des politiques d'achat de l'État pourrait s'accompagner de la définition de stratégies pluriannuelles d'achat par ministère et par opérateur. Déclinées en termes d'économies budgétaires et réactualisées tous les ans ou au moins tous les deux ans, en phase avec le rythme d'actualisation de la loi de programmation des finances publiques, elles seraient un moyen de rendre plus lisibles les effets de la politique des achats. La mobilisation des dirigeants des administrations centrales et des opérateurs autour des objectifs de ces stratégies d'achat, principal levier de leur réussite, pourrait se traduire dans les lettres d'objectifs annuelles qui déterminent leurs primes de performance.

2 - Réduire le coût de gestion opérationnelle des missions de l'État

Plusieurs travaux récents menés sur **la gestion de l'impôt** et le fonctionnement de la direction générale des finances publiques (DGFiP) ont conduit la Cour à formuler des recommandations visant à en réduire le coût, notamment par le biais d'une simplification de la fiscalité, la suppression des niches fiscales inutiles, la dématérialisation accélérée des échanges d'information avec les contribuables, la modernisation des méthodes du contrôle fiscal ou encore la révision de la carte des implantations territoriales.

Le taux d'intervention sur impôt[147] de la DGFiP s'est établi à 0,94 au terme de l'exécution 2012 contre 1,04 en 2009. Le ratio cible pour 2015 a été fixé à 0,88, soit un objectif de baisse de 10 % en trois ans.

[147] Ratio rapportant le coût de gestion de l'impôt aux recettes brutes collectées.

L'évolution favorable apparente de ce ratio doit cependant être nuancée dans la mesure où une partie de cette amélioration tient à l'augmentation des recettes brutes, notamment liée à l'augmentation de la fiscalité en 2012 et 2013. La réduction du coût de gestion de l'impôt devrait donc être mesurée en valeur absolue. La dernière étude économique sur la France publiée par l'OCDE en mars 2013 place notre pays au cinquième rang, sur vingt, des pays dont le coût de gestion de l'impôt est le plus élevé. Selon l'OCDE, *« une amélioration de l'efficience de la collecte de l'impôt, conjuguée à une simplification d'un code des impôts complexe et changeant fréquemment pourrait permettre de réaliser des économies de l'ordre de 0,3 point de PIB »*, soit 6 Md€ au profit de l'administration et des contribuables. En excluant de la comparaison les pays dont les administrations fiscales recouvrent également les cotisations sociales et dont les ratios sont par construction plus favorables, il ressort que le taux d'intervention moyen de la France (1,23) sur la période est de 10 % supérieur à la moyenne des autres pays (1,10).

Un objectif de réduction de 10 % du coût de gestion de l'impôt en euros courants semble donc réaliste. Le coût, hors charge de pension des personnels, s'élevant à 3,1 Md€, l'économie potentielle serait de 300 M€, qui pourrait être dégagée sur une période de trois ans, à raison de 100 M€ par an. À l'instar du rapprochement des réseaux des anciennes directions générales des impôts (DGI) et de la comptabilité publique (DGCP) qui a donné naissance à la DGFiP et comme l'a recommandé le rapport de la Cour sur « *la gestion et le contrôle de la TVA »*[148], le rapprochement des deux réseaux distincts de recouvrement de l'impôt, celui de la DGFiP et celui de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), mérite d'être envisagé, afin de dégager des économies de mutualisation sans doute non négligeables.

La réforme des modalités de **gestion des pensions** des 2,1 millions d'agents de l'État, lancée en 2007, devait permettre, grâce au transfert des compétences exercées par les différents ministères au service des retraites de l'État (SRE) créé en 2009 et à la généralisation du compte individuel de retraite, de simplifier les démarches des agents tout en réduisant sensiblement les coûts de gestion, notamment par la suppression de 1 200 postes ETP, objectif réduit par la suite à 757 suppressions, soit 32 % de l'effectif initial. L'économie de masse salariale attendue peut être estimée à une trentaine de millions d'euros, hors économies d'environnement (bureaux, fonctionnement courant). La Cour alertait dans son rapport public annuel 2012 sur la nécessité de s'assurer que les

[148] Cour des comptes, *Rapport au Parlement* au titre de l'article 58-2°, communiqué en février 2012 à la commission des finances de l'Assemblée nationale.

ministères, rétifs à ce transfert d'activité, supprimeraient bien leurs services précédemment chargés de cette mission, faute de quoi les gains d'efficience attendus de la généralisation du compte individuel de retraite ne se réaliseraient pas.

Le rapport public annuel 2013 a montré que des marges d'économies existaient également dans le domaine de **la maintenance en condition opérationnelle (MCO) des équipement militaires** du ministère de la défense qui représentent un montant annuel de dépense de 3 Md€ par an inscrits au programme 178-*préparation et emploi des forces*. Le contrôle de la Cour a, en effet, montré des taux de marge des prestataires, la plupart en situation de monopole, de l'ordre de 30 %, soit 18 points au-dessus de la cible de 12 % préconisée[149]. Le ministère de la défense doit réorganiser ses processus d'achats de MCO, en renforçant les compétences de ses acheteurs et de ses équipes d'enquête de coûts[150], afin de bénéficier de prestations identiques à moindre coût à l'occasion de remises en concurrence ou de renégociations. Ceci suppose la mise en œuvre d'une réforme d'ampleur et des redéploiements d'effectifs, mais permettrait de dégager une économie de l'ordre de 300 M€ à l'horizon 2015, par rapport au coût du MCO constaté en 2012.

S'agissant du coût de fonctionnement de **l'enseignement scolaire**, les dépenses de fonctionnement ne pèsent que pour 1,2 % dans le total des crédits de la mission interministérielle de l'enseignement scolaire (MIES), à hauteur de 760 M€, pour la plupart inscrits au programme 214-*soutien de la politique de l'éducation nationale*. Les analyses de la Cour sur l'exécution pluriannuelle de ces crédits laissent toutefois entrevoir une économie potentielle de 10 % sur 2 ou 3 ans (76 M€).

Le coût de fonctionnement de **la « Philharmonie de Paris »**, nouvelle salle de concert créée par l'État et la Ville de Paris[151] pourrait être réduit et mutualisé par la fusion de ce nouvel établissement public avec la Cité de la Musique, distant d'à peine quelques dizaines de mètres.

3 - Poursuivre l'optimisation du parc immobilier de l'État

La politique de gestion du parc immobilier de l'État a fait l'objet d'améliorations au cours des 10 dernières années, notamment à travers la

[149] Circulaire du Premier ministre de 1969 sur les achats non concurrentiels

[150] Au sein de la structure interarmées de maintenance en conditions opérationnels (MCO) des matériels aéronautiques (SIMMAD), du service de soutien de la flotte (SSF) et de la structure interarmées de MCO du matériel terrestre (SIMMT) et du bureau d'enquête des coûts de la DGA.

[151] Pour un montant d'investissement total estimé à 386,5 M€.

centralisation auprès de France Domaine des opérations immobilières, un programme de cession important et la mutualisation des crédits d'entretien des bâtiments de l'État (programme 309). Les travaux d'analyse conduits par la Cour montrent qu'il existe encore des marges de progrès et des pistes d'économies à exploiter :

- le volume annuel des cessions, de 600 M€ en 2011 et 515 M€ en 2012, pourrait être accru eu égard à l'importance du patrimoine immobilier de l'État, estimé à 69 Md€ dans la comptabilité générale de l'État en 2011, et à la mobilisation du parc immobilier des établissements publics civils, militaires et hospitaliers ;
- la part du produit de ces cessions consacré au désendettement de l'État est aujourd'hui fortement réduite (12,4 % en 2012) par les dérogations accordées par la loi de finances initiale pour 2009 au ministère de la défense et aux cessions de biens immobiliers à l'étranger ou, par la loi de finances initiale pour 2011, aux cessions de la direction générale de l'aviation civile. Ces exonérations devraient être très strictement limitées à quelques opérations immobilières structurantes, voire supprimées ;
- les crédits du programme 309-*entretien des bâtiments de l'État*, programmés à hauteur de 205 M€ en 2013 pourraient être réduits, dès lors que des annulations à hauteur de 50 M€ environ ont été pratiquées en 2011, puis en 2012, pour gager les dépassements de masse salariale de la DGFiP et de la DGDDI.

4 - Développer les ressources propres des opérateurs pour alléger la contribution de l'État

L'augmentation des ressources propres des établissements publics est une piste qui permettrait de financer leur développement sans augmentation des subventions publiques qui leur sont versées[152], voire de réduire le montant de celles-ci.

Ainsi, dans le **secteur universitaire**, les étudiants non ressortissants de pays de l'Union européenne devraient se voir appliquer, comme dans certaines grandes écoles, des droits d'inscription reflétant le coût réel de leur scolarité, en rupture avec la pratique actuelle

[152] En excluant tout recours à des ressources propres assimilables à des prélèvements obligatoires (taxe affectée, contribution volontaire obligatoire, notamment).

d'alignement sur le régime des résidents communautaires. Les frais de scolarité ne couvrent actuellement que 2,5 % des dépenses globales de fonctionnement des universités (évaluées à 12,7 Md€ dans leur budget 2012).

Dans le même sens, la meilleure prise en compte des frais de structure des universités dans les financements extérieurs des contrats de recherche ou dans les prestations de formation continue, permettrait d'accroître la contribution de ces ressources au fonctionnement des établissements.

Dans le **secteur audiovisuel**, l'évolution des moyens accordés a été, jusqu'à un passé très récent, sensiblement supérieure à la norme d'évolution imposées aux dépenses de l'État hors pensions et charges de la dette (« norme zéro valeur »). L'application de cette norme au contrat d'objectif et de moyens de France-télévision, permettrait, par exemple, de dégager au bout de trois exercices une économie de 130 M€ par rapport à la trajectoire actuelle. Un renforcement des ressources propres contribuerait à l'équilibre des comptes de France-télévision.

La recherche de pistes d'économies doit également pouvoir s'élargir aux organismes ou professionnels qui, sans être des opérateurs de l'État, participent aux missions de service public : organismes consulaires (chambres de commerce, d'agriculture, des métiers) et professionnels, professions réglementées, bénéficiaires ou non d'un monopole. Ils influent la dynamique de la dépense publique, soit au travers de ressources affectées ou de tarifs réglementés, soit en recevant directement des subventions publiques. La Cour considère que l'action sur les « frais généraux de la collectivité nationale » ne doit épargner aucun secteur ou acteur et que, dans une logique de partage équitable des efforts, ce champ devrait faire l'objet, dans un proche avenir, d'une analyse spécifique et d'une vigilance particulière de la part des pouvoirs publics.

D - Simplifier l'organisation des services déconcentrés en France et à l'étranger

L'adaptation de l'organisation territoriale de l'État aux profondes évolutions qui ont transformé le paysage administratif de la France (décentralisation, multiplication des agences, délégations de services publics et ouverture à la concurrence des grands monopoles) est à l'origine des réformes mises en œuvre en 2007, avec la REATE[153] puis

[153] Réforme de l'administration territoriale de l'État, menée de 2007 à 2012.

des trois projets de loi de décentralisation en préparation ou en cours d'examen par le Parlement. À plusieurs reprises, la Cour a formulé des recommandations sur cette question, dont quelques exemples sont fournis ci-après. Sur le format global des services déconcentrés de l'État sur le territoire national, la Cour a engagé en 2012 une vaste enquête dont les résultats seront publiés en juillet 2013 dans un rapport public thématique consacré à « *l'organisation territoriale de l'État* ». Les nombreuses orientations qui seront détaillées dans ce rapport appellent à simplifier l'État territorial : en supprimant les doublons de compétences entre services déconcentrés de l'État et services des collectivités territoriales, par exemple dans les domaines de la cohésion sociale, de l'enfance, du tourisme ou de la formation professionnelle ; en mettant en cohérence les circonscriptions administratives, ce qui pourrait se traduire, notamment, par une diminution du nombre des cours d'appel, des tribunaux de commerce, des sous-préfectures. Les voies d'un fonctionnement plus efficace et économe seront également explorées, en particulier, par le recours aux nouvelles technologies ainsi que par l'interopérabilité des systèmes d'information, l'approfondissement du mouvement de mutualisation déjà engagé et la résorption des sureffectifs.

Dans le cadre de la RGPP, le contrôle de légalité et budgétaire ainsi que les missions de guichet (délivrance des titres) confiées aux **sous-préfectures** ont été centralisés en 2009-2011 dans les préfectures et les sous-préfectures les plus importantes. Les réductions d'effectifs attendues ont été estimées à un millier d'emplois, soit 18 % des effectifs du réseau. Malgré cette évolution de périmètre des missions, la carte des arrondissements, devenue anachronique[154], n'a pas été adaptée. Nombre de ces subdivisions de l'État ne correspondent plus à la réalité des bassins de vie ou aux périmètres des structures intercommunales. De forts déséquilibres démographiques se sont creusés, près de 50 % des arrondissements comptant moins de 100 000 habitants, 25 % moins de 60 000 et le plus petit d'entre eux seulement 8 300 habitants.

La Cour a recommandé dans le rapport annuel 2012 « *d'adapter la carte des arrondissements aux réalités socio-démographiques et administratives actuelles* », en supprimant les subdivisions les moins pertinentes. Une telle refonte permettrait de dégager des économies de fonctionnement, en libérant un parc immobilier encore très important (36 % du parc préfectoral) et en réduisant les effectifs. Au total, le coût de fonctionnement de l'administration sous-préfectorale était estimée en 2010, avec les précautions liées à l'absence d'évaluation globale, entre

[154] Alors que le nombre d'arrondissements métropolitains était de 371 en 1800, la réforme de 1926 l'avait réduit à 279 avant qu'il ne remonte à 330 aujourd'hui.

220 et 250 M€. Un effort de 15 % dégagerait une économie de l'ordre de 35 M€. Elle supposerait toutefois un véritable accompagnement des personnels à la mobilité.

L'organisation du réseau des **services de l'État à l'étranger** fait l'objet en 2013 d'une évaluation de politique publique décidée lors du premier CIMAP du 18 décembre 2012. Au cours des quatre dernières années, la Cour a formulé des recommandations visant à réexaminer la carte des services de l'État[155] et à en réduire le coût de fonctionnement. Plusieurs mesures ont été identifiées : la fermeture des petits postes et la co-localisation, le cas échéant, avec d'autres représentations diplomatiques d'états européens ou de l'Union européenne, la régionalisation des fonctions support et la mutualisation des moyens (parc automobile par exemple) des diverses administrations présentes dans un même pays via les services communs de gestion, ou encore un recours plus intensif aux agents de droit local en substitution de personnel expatrié. Dans ce sens, la mise en commun des locaux des trois représentations diplomatiques françaises à Bruxelles[156] pourrait être envisagée. De même, l'important réseau de l'Agence française de développement pourrait servir de « tête de pont » pour une rationalisation des services d'aide publique au développement du ministère des affaires et étrangères et du ministère de l'économie et des finances présents à l'étranger[157]. En matière de coopération militaire, le recours à des missions de courte durée, le cas échéant de réservistes, permettrait de réduire le nombre et le coût des militaires expatriés en postes permanents auprès des ambassades. La mise en œuvre de ces mesures d'économies pourrait faire l'objet d'un examen et de décisions rapides dans le cadre du Comité interministériel des moyens de l'État (CORINTE) mis en place en février 2009, en liaison, pour certaines d'entre elles, avec le comité interministériel de coopération pour le développement (CICID), le conseil d'orientation de l'Agence française de développement (AFD) ou l'état-major des armées. Leur impact serait de quelques dizaines de millions d'euros par an.

Dans le **secteur agricole**, de nombreux regroupements ont déjà été réalisés, notamment celui des offices agricoles et la centralisation du paiement des aides. La fusion de l'agence BIO et de l'Institut national des

[155] Cour des comptes, *Référés*, au ministre des affaires étrangères des 27 mars 2009, 16 juillet 2009, 27 juillet 2010 et 13 février 2013.
[156] Ambassade bilatérale, Union européenne et Politique européenne de sécurité commune
[157] Services de coopération scientifique et technique et services économiques (analyse macroéconomique)

appellations d'origine (INAO) pourrait être étudiée afin de rationaliser la participation de l'État au soutien de l'agriculture biologique tout en mutualisant les moyens qui y sont consacrés. Par ailleurs, la contribution de l'État au fonctionnement de l'INAO pourrait être rééquilibrée par une augmentation de la part des financements professionnels de 25 % à 40 ou 50 %, produisant une économie de subvention de 3 à 5 M€.

Le rapport public thématique consacré aux **« médecins et hôpitaux des armées »** publié en 2010 avait relevé l'importance du déficit des neuf hôpitaux d'instruction des armées (HIA) qui s'élevait à 281 M€ en 2009. Dans la suite de ce contrôle, le service de santé des armées l'a effectivement ramené à 205 M€ en 2011. La poursuite des réformes de rationalisation, de spécialisation et d'adossement des hôpitaux d'instruction des armées au secteur civil laisse entrevoir un potentiel supplémentaire d'économie de 110 M€. De même, il pourrait être mis fin à la gratuité des soins réalisés par la médecine d'unité pour des interventions ne relevant pas du service.

E - De faibles marges sur les dépenses d'investissement

1 - Les investissements militaires

Les investissements militaires représentent 71 % des investissements totaux de l'État, soit 9,3 milliards d'euros en 2012 (titre 5). Le livre blanc de la défense nationale, rendu public en avril 2013, prévoit d'importants ajustements à la baisse des équipements militaires des trois armées : le nombre de chars lourds devrait, par exemple, passer de 250 à 200, celui des frégates de premier rang de 18 à 15 et celui des avions de combats de 300 à 225. D'autres programmes sont également réduits, tels que ceux des hélicoptères Tigre et NH90, du futur blindé VBMR ou encore celui des avions ravitailleurs. Pour autant, comme l'a montré la mise en application du précédent livre blanc de 2009, la traduction de la réduction de format en économies budgétaires dépend des termes de la négociation à engager avec les industriels de l'armement, qu'ils soient privés (Dassault) ou sous contrôle public (DCNS, NEXTER). En 2014 et 2015, le libre blanc s'inscrit dans le cadre de l'arbitrage du Président de la République qui stabilise en valeur le budget de la défense, à hauteur de 31,4 Md€, hors pensions et dépassements liés aux opérations extérieures. Pour les années suivantes, le livre blanc applique la norme de stabilisation des crédits en volume.

2 - Investissements civils

Alors que les investissements directs de l'État représentent désormais une faible part des investissements publics civils (3,9 Md€ en 2012, hors programme d'investissement d'avenir - PIA), ces derniers sont principalement le fait des collectivités territoriales (70 %, soit 52 Md€ en 2012). Ces dépenses sont fortement concentrées sur plusieurs secteurs : les transports, les équipements culturels, l'enseignement supérieur ou la justice). En excluant les projets financés par le programme des investissements d'avenir, certaines opérations inscrites au titre 5 du budget général de l'État pourraient dégager des marges d'économies substantielles.

Dans le **secteur des transports**, les économies à envisager résultent en priorité du renoncement à des investissements dont le bien-fondé et le financement ne sont, depuis l'origine, pas assurés. Le schéma national des infrastructures de transport (SNIT), volet spécifique du « Grenelle de l'environnement » en vertu de la loi du 3 août 2009, a donné lieu dès 2011 à des observations de la Cour, reprises dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012. Y était particulièrement soulignée l'absence de hiérarchisation des soixante-dix projets d'investissement dans tous les modes de transports pour un total évalué initialement à 260 Md€, dont 166 Md€ de développement pendant 25 ans, sans que les financements en soient précisément définis. Le schéma ne semble pas budgétairement soutenable alors que la rentabilité socio-économique de certains des projets envisagés n'apparaît pas fermement établie. Il importe donc de revoir les ambitions et de définir plus exactement le statut d'un plan, susceptible de faire naître beaucoup d'intérêt, et donc de pression sur sa mise en œuvre.

Afin de rendre le SNIT, même ramené à un montant de 245 Md€, compatible avec l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques a été mise en place, à l'automne 2012, la commission Mobilité 21 avec pour tâche première de «*trier, hiérarchiser, et mettre en perspective les grandes infrastructures* ». Les résultats de ce travail devraient être prochainement rendus publics.

Il est souhaitable que le statut de ce qui sera retenu, et notamment les perspectives de financement correspondantes, soient clairement établis et compatibles avec la situation présente et future des finances publiques. Il convient aussi que la hiérarchisation tienne compte de la rentabilité socio-économique des projets concernés. Dans plusieurs cas, en effet, il est apparu que la création d'infrastructures nouvelles entrait en

concurrence avec la nécessaire réalisation d'investissements d'entretien, de maintenance ou de rénovation.

La Cour a, en outre, recommandé, dans un rapport consacré à l'entretien du réseau ferroviaire national, de « *hiérarchiser les lignes ferroviaires du réseau secondaire par ordre d'utilité décroissante, permettant à l'État, en relation avec les collectivités concernées, d'engager un programme de substitution des lignes les moins fréquentées par des liaisons par autocars, cette hiérarchisation devant s'appuyer sur des bilans financiers, sociaux et écologiques du réseau secondaire* ». L'économie pour l'État, non chiffrée à ce stade, prendrait la forme d'une diminution des concours de l'État à Réseau ferré de France (RFF) et pour les régions des dépenses d'entretien.

Dans un référé sur le **projet ferroviaire Lyon-Turin**, dont le coût estimatif oscille aujourd'hui entre 20 et 26 Md€, la Cour a recommandé de ne pas exclure l'alternative consistant à améliorer la ligne existante, notamment au regard des prévisions de trafic réduites par rapport à celles établies au moment du lancement du projet. La difficulté à financer un projet d'une telle ampleur, de part et d'autre des Alpes dans le contexte actuel des comptes publics, conduit à un moratoire de fait qui ne devra cependant pas exclure de répondre à la question de l'alternative présentée par la ligne existante.

Un autre secteur privilégié de l'investissement de l'État est celui des **grands équipements culturels**. Le budget triennal 2013-2015 a prévu de renoncer à cinq projets[158] lancés au cours des dernières années, permettant ainsi d'éviter une dépense future de 225 M€ en crédits de paiement et de 305 M€ en autorisations d'engagement. Au-delà de l'économie en investissement, ce sont également d'importantes dépenses de fonctionnement et de masse salariale qui auront été évitées. Un tel moratoire au lancement de tout projet culturel d'ampleur semble devoir être maintenu à l'avenir dans l'attente d'un retour à l'équilibre des comptes de l'État.

Il est couramment avancé que les économies sur les investissements ne doivent pas être le levier à actionner en priorité, compte tenu de leur impact positif sur l'activité économique et l'accroissement de la croissance potentielle. Cela ne vaut que si une analyse socio-économique des investissements s'est préalablement assurée de leur efficacité future. C'est le sens de la décision du comité interministériel de l'action publique (CIMAP) du 2 avril 2013 créant

[158] Hôtel de Nevers, nouvelle salle de la Comédie française, Tour Utrillo, Hôtel de la Marine et Maison de l'Histoire de France.

auprès du Commissariat général à l'investissement une instance de contre-expertise des principaux investissements de l'État. La Cour accueille avec intérêt cette démarche qu'elle a avait recommandée dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012 et suivra avec attention sa mise en œuvre.

F - Poursuivre la décrue des dépenses fiscales

1 - Réduire les avantages fiscaux excessifs

Certaines dépenses fiscales ont pour effet de concentrer l'avantage accordé au profit d'un faible nombre de bénéficiaires, tout en représentant un coût très lourd pour les finances publiques. C'est le cas du **crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants à l'extérieur** dont le coût est estimé à 985 M€ en 2011 dans le rapport de présentation du PLF 2013, et dont les 20 % des bénéficiaires les plus aisés captent 30 % du montant. Un resserrent du dispositif actuel serait une mesure de justice fiscale et d'économie non négligeable.

Dans ses rapports publics annuels de 2010 et 2012, la Cour a critiqué l'inefficacité, le coût et la générosité fiscale exorbitants des **dispositifs d'aide à l'investissement Outre-mer**, qu'il s'agisse du « Girardin industriel » (art. 199B du code général des impôts), de la réduction d'impôt des entreprises (art. 217 A&B) ou de la défiscalisation dans le secteur du logement social (art.199 C). Au total, la dépense fiscale correspondante a atteint 1 225 M€ en 2012. Fondés sur un principe d'investissement à fonds perdus, ces dispositifs accordent au contribuable investisseur une réduction d'impôts supérieure au montant de son apport. La Cour a recommandé la suppression de ces dispositifs, estimant qu'une intervention directe du budget de l'État permettrait une meilleure allocation des moyens dans le choix des investissements tout en réduisant le coût pour les finances publiques. L'économie nette qui en découlerait est estimée à 300 M€.

Dans le **secteur culturel**, les entreprises mécènes ont la possibilité de bénéficier d'une réduction de leur impôt à hauteur de 90 % de la dépense engagée pour l'acquisition de trésors nationaux[159]. Cette mesure, dont le coût fiscal s'est élevé à 16 M€ en 2011 au profit de 42 entreprises, se surajoute aux dispositions déjà très favorables du mécénat culturel prévues par l'article 238 bis-1 du code général des impôts qui autorise une réduction d'impôt de 60 % dans la limite de 0,5 % du chiffre

[159] Dans la limite de 50 % de l'impôt dû - art 238 bis-0A du code général des impôts.

d'affaires hors taxes. Par mesure de simplification et d'économie fiscale, la réduction de 90 % pourrait être supprimée.

2 - Supprimer les dépenses fiscales inefficaces ou injustifiées

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales s'est interrogé sur l'efficience de certains dispositifs. C'est le cas notamment du taux réduit de taxation des plus-values à long terme des cessions de brevets, qui ne concerne que 150 entreprises pour un montant de 680 M€ au projet de loi de finances initiale pour 2013, en forte baisse depuis 2011 face à la montée en puissance du crédit impôt recherche. De même ont été jugées peu efficientes : la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation ou encore l'exonération des bénéfices réalisés par les jeunes entreprises innovantes et les jeunes entreprises universitaires. L'ensemble de ces dispositifs pourrait être revu.

Le rapport public annuel de la Cour pour 2011 relevait que l'exonération dont bénéficient les **arbitres et juges sportifs** repose sur un régime déclaratif peu fiable et mal suivi qui touche une population très hétérogène au regard de son statut et de sa rémunération. Sa suppression procurerait une réduction de dépense fiscale de 16 M€ par an.

La suppression de **l'exonération d'impôt sur le revenu du salaire des apprentis** mettrait fin à un dispositif créé il y a près de quarante ans et dont l'efficacité n'est plus démontrée, dès lors que le développement de l'apprentissage, priorité gouvernementale[160], dépend d'autres conditions (places en centres de formation, entreprises d'accueil) que de l'attractivité financière de cette filière. De surcroît, cette exonération ne concerne par construction que les foyers imposables, sans impact par conséquent sur les jeunes d'origine modeste. Le coût fiscal de cette mesure, et donc l'économie potentielle de sa suppression, est estimé à 305 M€ dans le programme annuel de performances 2013 du programme 103 de la mission ***travail et emploi***. Une alternative à la suppression pure et simple, moins économique, consisterait à aligner ce régime fiscal sur celui de l'exonération des étudiants de moins de 26 ans, dans la limite de trois SMIC.

Dans le domaine social, **les pensions de retraites** bénéficient d'un abattement de 10 %, plafonné à 3.600 €, à l'identique de ce dont

[160] Un objectif de 500 000 apprentis d'ici 2017 a été fixé par le gouvernement en 2013.

bénéficient les salariés sans qu'aucune justification ne puisse être invoquée au titre des frais professionnels. Le coût de cette dépense fiscale est particulièrement élevé puisqu'il est estimé à 3 Md€. Une remise en cause progressive de cet abattement de 10 % paraît justifiée.

III - Les mesures structurelles dans le périmètre des organismes de protection sociale

À l'occasion de la publication des différents rapports sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) et sur la situation et les perspectives des finances publiques (RSPFP), la Cour a formulé différentes propositions pour réduire le rythme de croissance des dépenses de sécurité sociale, supprimer certaines dépenses inutiles, ou dont la légitimité apparaît incertaine, et remettre en cause des niches sociales et fiscales qui réduisent de manière injustifiée les recettes des régimes de sécurité sociale.

La gravité de la situation des finances publiques, et singulièrement des finances sociales, et les perspectives inquiétantes à court, moyen et long termes rappelées aux chapitres précédents appellent de la part des pouvoirs publics des mesures énergiques. Sans préjudice des suites qui seront données aux travaux d'ores et déjà engagés par le gouvernement en matière de prestations familiales et de retraites[161], la Cour souhaite rappeler certaines de ces propositions formulées précédemment qui pourraient contribuer utilement à la restauration de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

A - Réexaminer le bien-fondé de certains dispositifs

À l'occasion des travaux réalisés dans la période récente, la Cour a mis en évidence des dépenses sont l'utilité ou la légitimité est incertaine compte tenu des contraintes pesant sur l'équilibre des comptes. Ces dépenses, qui concernent l'ensemble des branches, ont pu faire l'objet pour certaines d'entre elles de chiffrage précis. D'autres appellent des investigations complémentaires. Toutes nécessiteront des concertations approfondies avec les partenaires sociaux et les organisations professionnelles pour en faire partager les objectifs.

[161] Il s'agit des travaux du président du haut conseil de la famille et du groupe de travail sur les retraites présidé par Mme Yannick Moreau, conseillère d'État).

1 - Branche maladie

La Cour avait souligné, dans le RALFSS 2011, les incohérences de la politique de fixation des prix du médicament et des procédures d'admission au remboursement. Elle avait notamment souligné l'intérêt qui s'attacherait à fixer des prix uniques pour des classes de médicaments dont les principes actifs et les indications thérapeutiques sont identiques. Ainsi, la mise en place d'un tarif forfaitaire de responsabilité par classe thérapeutique serait susceptible de permettre de réduire les dépenses de 220 M€ pour les statines et les anti-ulcéreux, en plus des mesures d'économies déjà mises en place pour ces derniers par la LFSS 2013 (110 M€).

En matière de transports sanitaires, la Cour a évalué à 450 M€ (sur une dépense annuelle de 3,5 Md€) les économies qui pourraient résulter pour l'assurance maladie d'un respect du référentiel de prescription, d'un meilleur contrôle des factures et d'une réforme de la garde ambulancière. La LFSS pour 2013 avait prévu de mettre en place des expérimentations de mise en concurrence des transporteurs sanitaires par les ARS dans le cadre de procédures de marché. La résistance des organisations professionnelles a conduit à renoncer à ces expérimentations. La Cour souligne que ses propositions ne remettaient pas en cause la répartition actuelle des transports sanitaires entre ambulanciers et taxis. Les voies d'économies qu'elle avait proposées devraient donc faire l'objet d'une concertation approfondie avec les organisations professionnelles.

Les médecins libéraux exerçant en secteur 1 et ceux du secteur 2 ayant adhéré à l'option de coordination bénéficient d'une prise en charge d'une large partie de leurs cotisations maladie et famille par la CNAMTS. Le coût annuel pour l'assurance maladie atteignait 2,2 Md€ en 2011. Sans aller jusqu'à remettre en cause le principe même de cette prise en charge - dont la justification a pourtant progressivement été perdue de vue -, sa portée pourrait être limitée aux honoraires inférieurs à 100 000 €, seuil qui correspond au revenu moyen des médecins libéraux. Une telle mesure permettrait de réduire de 200 M€ les dépenses annuelles de l'assurance maladie.

La Cour a souligné dans le RALFSS 2012 la complexité des modalités de calcul des indemnités journalières (IJ) selon qu'elles résultaient de la maladie, de la maternité, ou d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, certaines étant calculées sur la base de la rémunération nette (IJ maternité), d'autres sur la rémunération brute. Il en résulte des charges administratives et de gestion injustifiées pour les entreprises et les caisses d'assurance maladie.

À l'occasion des travaux de mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN), le ministère en charge de la sécurité sociale a prévu une harmonisation sur la rémunération brute de l'ensemble des modalités de calcul de toutes les indemnités journalières.

Cette simplification devrait être l'occasion de réexaminer les niveaux de taux de remplacement des IJ maladies. En effet, la lutte contre l'absentéisme de courte durée pourrait inciter à différencier les taux de remplacement pour les maladies de courte durée (moins de 30 jours consécutifs) et pour les maladies supérieures à 30 jours, comme c'est le cas pour les IJ accidents du travail et maladies professionnelles. À titre d'illustration une réduction du taux de remplacement à 40 % au lieu de 50 % des IJ maladie de courte durée permettrait de réduire les dépenses annuelles d'IJ de 234 M€.

Une autre orientation serait de revoir le taux de remplacement de l'ensemble des IJ maladie. En effet, du fait de leur calcul sur la rémunération brute et de la progression des cotisations et contributions salariales assises sur les salaires, le taux de remplacement des IJ maladie par rapport à la rémunération nette est significativement supérieur à ce qu'il était dans les années 90 alors même que la dépense au titre des IJ progresse chaque année à un rythme soutenu. À titre d'illustration, une réduction de 50 % à 47 % du taux de remplacement des IJ maladie permettrait une économie de plus de 370 M€ en année pleine.

Tableau n° 29 : effets en année pleine résultant des propositions d'économies pour la branche maladie – en M€

Tarif forfaitaire de responsabilité pour les statines et les anti-ulcéreux	220
Transports sanitaires	450
Plafonnement de la prise en charge des cotisations maladie et famille des médecins libéraux	200
Indemnités journalières maladie : • taux de remplacement à 40 % pour les maladies de courte durée • réduction de 50 % à 47 % du taux de remplacement des IJ maladie	 234 373

Source : Cour des comptes et direction de la sécurité sociale

2 - Branche famille

Sans préjuger des mesures décidées à la suite des travaux conduits par le président du haut conseil pour la famille, la Cour note l'ampleur et la récurrence du déficit de la branche famille (2,6 Md€ en 2013 et

1,7 Md€ en 2016 à législation constante) et souligne que les prestations familiales poursuivent des objectifs diversifiés : compensation du coût de l'enfant, aides aux familles les plus modestes, conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

Lors de son rapport sur la sécurité sociale en 2012, la Cour avait noté que le caractère redistributif de certaines prestations était plus qu'incertain. S'agissant des prestations visant à concilier vie familiale et vie professionnelle, la Cour avait souligné que le complément mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), dont les coûts sont respectivement de 5,5 Md€ et 13 Md€ en 2012, bénéficiait davantage aux familles les plus aisées qu'aux familles modestes, d'autant qu'il est servi sans plafond de ressources. La Cour estime qu'un durcissement de la condition de ressources et la mise en place d'un plafond de ressources seraient susceptibles de réduire significativement des dépenses qui ont crû très fortement depuis la mise en place de la PAJE en 2006, sans nuire pour autant aux objectifs de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle qui bénéficient de nombreux dispositifs fiscaux.

Par ailleurs, les dépenses d'action sociale de la branche famille ont progressé à un rythme particulièrement soutenu au cours de la dernière convention d'objectif et de gestion (COG 2009-2012 : + 7,5 % par an) et représentent aujourd'hui 4,5 Md€, soit 7 % des dépenses de prestations familiales. Or, à l'occasion d'un contrôle réalisé en 2012-2013 sur les dépenses de la branche famille en faveur de la jeunesse, la Cour a constaté que ces dépenses étaient insuffisamment pilotées et évaluées et que, malgré leur croissance rapide, elles n'avaient pas contribué à réduire significativement les inégalités entre les territoires. Une évaluation plus attentive de l'utilité de ces dépenses, et plus généralement de l'ensemble des dépenses d'action sociale de la branche famille, apparaît aujourd'hui indispensable. Elle pourrait conduire à proposer un gel de l'évolution de ces prestations collectives, qui constituerait le pendant de la sous-indexation temporaire des prestations familiales individuelles évoquée dans la première partie de ce chapitre. Une évaluation comparable des dépenses d'action sociale et des dépenses de prévention des branches maladie et vieillesse pourrait être engagée pour s'assurer de leur pertinence dans le contexte actuel des finances publiques.

3 - Branche vieillesse

Le groupe de travail présidé par Mme Yannick Moreau doit présenter d'ici l'été des propositions en vue d'une restauration à moyen terme des régimes de retraite. Elles s'appuieront sur les prévisions faites par le conseil d'orientation des retraites à horizon 2060, prévisions dont il

a été souligné qu'elles gagneraient, pour les années à venir, à s'appuyer sur les perspectives de croissance sensiblement plus faibles contenues dans le programme de stabilité présenté par le gouvernement en avril 2013.

Sans préjuger des décisions qui seront prises sur la durée de cotisation, le taux de remplacement, l'âge légal de la retraite ou les règles d'indexation des pensions, la Cour souhaite rappeler la proposition qu'elle avait formulée dans le rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale concernant les avantages familiaux dont bénéficient les retraités. En effet, les personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants bénéficient d'une majoration de 10 % du montant de leurs pensions de retraite versées par les régimes de base et les régimes complémentaires. Devant la dégradation de l'équilibre des régimes de retraites complémentaires, les partenaires sociaux ont décidé en mars 2011, de limiter à 1 000 € par an le montant de cet avantage pour les personnes bénéficiant d'une retraite complète.

Outre les économies qui pourraient résulter de l'application d'une telle mesure pour les régimes de base, ce plafonnement permettrait de renforcer la solidarité au sein des régimes de retraite car la majoration pour enfant, strictement proportionnelle au montant de la pension, bénéficie davantage aux retraités ayant les pensions les plus élevées.

Une alternative pourrait être de supprimer l'exonération au titre de l'IR dont bénéficient, sans justifications clairement établies, les majorations de pensions pour enfants. Une remise en cause de cette dépense fiscale, dont le coût est de l'ordre de 900 M€, apparaît envisageable. Elle assurerait à ces majorations un même traitement en matière d'impôt sur le revenu et de CSG puisque, depuis l'origine de la CSG, ces majorations sont soumises à ce prélèvement.

B - Réduire les niches sociales

La Cour a critiqué depuis plusieurs années l'ampleur des niches sociales dont le coût est élevé pour les finances publiques et la justification parfois contestable. Elles ont par ailleurs pour conséquences de « miter » les assiettes sur lesquelles portent les cotisations et contributions sociales et de conduire à afficher un taux facial de prélèvement plus élevé que la réalité, comme l'a montré le rapport de la Cour sur la comparaison entre la France et l'Allemagne en matière de prélèvements fiscaux et sociaux.

Un réexamen systématique des niches fiscales et sociales est attendu, conformément à ce qui est prévu par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2012-2017.

Certaines de ces niches affectent directement l'assiette des prélèvements sociaux. Trois exemples peuvent être mis en avant :

- les retraités sont soumis à des taux de CSG différents selon le montant de leur pensions de retraites : les retraités dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 10 024 € n'acquittent aucune CSG sur leurs pensions ; au-delà de ce seuil et jusqu'à ce qu'ils soient imposables à l'impôt sur le revenu, le taux est réduit à 3,8 %. Enfin, les retraités imposables acquittent une CSG à 6,6 % alors que les actifs, dont les revenus peuvent être inférieurs à celui des retraités, sont assujettis au taux normal de 7,5 %. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a créé une contribution additionnelle de 0,15 %, portée à 0,30 % en 2014, qui réduit l'écart entre les taux applicables aux retraités et aux actifs. Il n'en demeure pas moins que l'écart résiduel demeurera de 0,6 point en 2014 sans justification réelle. Un alignement du taux de CSG des retraités imposables (en prenant en compte la contribution additionnelle de 0,3 %) sur celui des actifs apporterait 1,2 Md€ à la sécurité sociale en 2014 ;
- les particuliers employeurs âgés de plus de 70 ans bénéficient d'une exonération totale de cotisations sociales pour l'emploi d'une personne à domicile dans la limite mensuelle de 65 heures rémunérées au SMIC. Cette exonération s'ajoute aux réductions d'impôts liées à l'emploi de salariés à domicile. Si la suppression de cette exonération - dont le coût brut est de 465 M€ - pourrait conduire à un report partiel sur l'allocation personnelle d'autonomie pour les bénéficiaires de cette allocation, le bénéfice net attendu de cette mesure serait néanmoins d'environ 370 M€ ;
- les cotisations salariales et patronales versées au titre des contrats collectifs santé et prévoyance bénéficient d'une exemption de cotisations sociales mais sont soumis à une taxe de 8 % affectée à la sécurité sociale (taxe prévoyance devenue forfait social au taux dérogatoire de 8 % depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012). Ce taux dérogatoire n'a guère de justification dès lors que l'intéressement et la participation sont soumis au taux normal de 20 %. De plus l'accord national interprofessionnel signé par les partenaires sociaux en janvier 2013, transposé par le projet

de loi sur la sécurisation de l'emploi, devrait contribuer à accroître très significativement le nombre de contrats collectifs au titre de l'assurance maladie complémentaire et le coût de cette niche sociale. Une taxation à 20 %, au lieu de 8 %, des cotisations salariales et patronales pour les contrats collectifs permettrait d'accroître de près de 1,2 Md€ les recettes de la sécurité sociale.

Les économies de dépenses ou les suppressions de niches sociales évoquées par la Cour ne peuvent, à l'évidence, être mises en œuvre dans leur totalité et sans progressivité. Elles constituent néanmoins une liste de sujets dont les pouvoirs publics pourraient s'emparer prioritairement.

C - Réduire les dépenses de gestion des caisses des régimes de sécurité sociale

Dans son rapport 2011 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour avait relevé les efforts entrepris par les caisses nationales des régimes de sécurité sociale pour moderniser leur organisation : informatisation, dématérialisation et services à distance, restructuration des réseaux. Elle avait également souligné que ces actions n'avaient encore que faiblement contribué à réduire leurs dépenses de gestion et que de nombreux efforts pouvaient encore être réalisés en ce sens, notamment pour amplifier la réduction des effectifs permise par ces modernisations[162]. Une attention particulière pourrait également être accordée à l'augmentation de la masse salariale liée aux progressions de carrière et à l'évolution de la valeur du point.

Au cours de l'année 2013, la plupart des caisses nationales de sécurité sociale vont renégocier avec l'État leur contrat d'objectifs et de gestion (COG). La Cour invite les autorités de tutelle et les caisses nationales à inscrire dans ces nouvelles COG des objectifs ambitieux de réduction des dépenses de personnel et de gestion administrative. Elle avait estimé à 1 Md€ sur 5 ans les économies envisageables en ce domaine.

[162] Les organismes de gestion du régime général comptaient 153 601 agents en 2011, en baisse de 3,6 % par rapport à 2007, pour une masse salariale de 7,3 Md€. Ils sont estimés à 151 709 en 2012. Le régime sociale des indépendants (RSI) et la Mutualité sociale agricole (MSA) comptaient respectivement 5 780 agents et 17 334 agents en 2011 et une masse salariale de 337 M€ et 860 M€.

D - Maîtriser les dépenses d'assurance-chômage

Le rapport publié en janvier 2013, « *le marché du travail : face à un chômage élevé mieux cibler les politiques* », alerte sur la dégradation rapide de la situation financière du régime d'assurance chômage, dont l'endettement, de 9 Md€ en 2009, pourrait doubler d'ici à la fin de l'année 2013. La Cour a formulé de nombreuses recommandations d'ajustement qui peuvent permettre d'éclairer la renégociation de la convention d'assurance chômage qui aura lieu entre les partenaires sociaux au deuxième semestre 2013.

La Cour a, par exemple, constaté que la convention d'assurance chômage actuellement en vigueur ne prévoit aucun plafond d'activité réduite pour les intérimaires (régime dit de « l'annexe 4 »), contrairement aux dispositions appliquées aux salariés relevant du régime général de l'assurance chômage. L'application à ces demandeurs d'emploi des règles du régime général concernant le plafonnement de l'activité réduite pour continuer à percevoir l'aide au retour à l'emploi (ARE) pourrait permettre, à comportement inchangé des personnes concernées, d'économiser de l'ordre de 300 M€ par an à l'Unédic. Il appartient aux partenaires sociaux de décider des voies propres à alléger la dette de l'Unédic ; une telle mesure de simplification et d'équité pourrait être prise en compte, dans le cadre d'une réflexion plus large sur l'activité réduite et parmi d'autres mesures, à l'occasion de la négociation de la prochaine convention d'assurance-chômage.

IV - Les mesures structurelles dans le périmètre des administrations locales

Il n'existe pas, en matière de dépenses locales, d'instruments d'action équivalents à ceux utilisables pour le pilotage des dépenses de l'État et des organismes de sécurité sociale.

Si la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que les lois de programmation peuvent comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques [163]et donc des administrations publiques locales, elle ne crée pas de véritable encadrement. Elle se borne à indiquer que la loi de

[163] Article 2, avant-dernier alinéa.

programmation peut « *comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion. Ces règles peuvent en particulier avoir pour objet d'encadrer les recettes, les dépenses et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publique* »[164].

Ainsi, jusqu'à présent, les lois de programmation tant antérieures à la loi organique que celle, immédiatement postérieure, du 31 décembre 2012 pour les années 2012-2017, définissent, en ce qui concerne les administrations publiques locales, des objectifs de solde sur la base d'une trajectoire de recettes et de dépenses explicitée en annexe, dans un exercice qui est principalement de prévision, faute de pouvoir s'appuyer sur des outils de prescription tels que les lois de finances pour l'État et la loi de financement de la sécurité sociale pour la sécurité sociale. Néanmoins, la loi de programmation fixe un cadre à l'évolution de l'enveloppe des concours financiers de l'État : c'est l'instrument principal de régulation des dépenses locales dont le législateur dispose, sous la réserve essentielle des mesures transversales applicables à la rémunération des fonctionnaires[165]. Celle couvrant la période 2012-2017 indique que « *les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées* ». Encore faut-il disposer pour cela des instruments adéquats.

On aurait pu penser qu'à l'occasion du projet de nouvelle étape de la décentralisation, la création d'un « haut conseil des territoires » constituant le cadre du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales en vue de la mise en cohérence des politiques publiques nationales partenariales aurait pu constituer le cadre nécessaire : il aurait pu contribuer notamment à la définition concertée des moyens de la participation des collectivités territoriales à la programmation pluri annuelle des finances publiques et à la mise en œuvre opérationnelle des objectifs de redressement. En l'état, le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale adopté par le conseil des

[164] Article 4 : le Conseil constitutionnel a estimé que cet article qui définit un domaine de compétence facultatif n'était pas contraire à la Constitution eu égard à son objet.

[165] Et compte tenu par ailleurs des règles que la loi peut imposer à la gestion des finances locales en application des articles 34, 72, troisième alinéa et 72-2 de la Constitution : il en est ainsi de la « règle d'or » encadrant l'adoption des budgets locaux (article L. 1612-4 du CGCT), des dispositifs de péréquation des ressources entre collectivités et du régime de la fiscalité locale.

ministres le 10 avril 2013, prévoit simplement que le haut conseil peut être consulté sur « la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales et sur la programmation pluriannuelle des finances publiques ».

La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 prévoit que les collectivités territoriales participent à l'effort de redressement des comptes publics, dans le respect de la libre administration de chacune, avec, comme première orientation, une stabilisation de l'enveloppe des concours financiers de l'État versés en 2013, puis une diminution de cette enveloppe de 750 M€ par an en 2014 et 2015. Celle-ci a été portée à 1,5 Md€ par an[166], comme il résulte des termes du programme de stabilité d'avril 2013. Ce dernier [167]prévoit la conclusion d'un pacte de confiance et de responsabilité négocié entre l'État et les collectivités territoriales, en vue de les associer davantage à la stratégie des finances publiques. On ne saurait trop souligner l'urgence d'un tel pacte, la France étant amenée à prendre des engagements pour l'ensemble des administrations publiques locales, dont il est essentiel que l'État soit en mesure de garantir l'effectivité, donc leur respect par les collectivités territoriales. Les groupes de travail mis en place au sein du comité des finances locales contribuent à la préparation de ce pacte de confiance et de solidarité.

La participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics devrait ainsi être appelée à se renforcer, ce qui implique que les collectivités puissent trouver un nouveau modèle financier ne dégradant pas le quasi équilibre structurel de leurs comptes.

Compte tenu du dynamisme des dépenses locales, un double objectif s'impose.

Il convient d'éviter que la baisse des concours de l'État ne conduise à une hausse symétrique des impôts locaux, alors même que le taux global de prélèvements obligatoires est déjà élevé. Dans ce contexte, la réduction des concours financiers de l'État à hauteur de 4,5 Md€ en cumulé sur deux ans rend indispensable la recherche prioritaire de pistes d'économies dans les dépenses locales.

D'autre part, il importe d'identifier les domaines sur lesquels pourraient porter les économies, afin d'éviter que l'ajustement s'effectue sur les seules capacités d'autofinancement de l'investissement des

[166] Communication des ministres au comité des finances locales du 15 février 2013.
[167] P.59 du programme de stabilité.

collectivités territoriales et de leurs groupements et par le biais d'un recours accru à l'endettement.

A - La progression des dépenses locales

Les dépenses des administrations publiques locales sont celles qui, au sein des administrations publiques locales, ont progressé le plus fortement au cours des trente dernières années, en passant de 8,6 % en 1983 à 11,7 % du PIB à fin 2011, avec une croissance moyenne en volume de 3,1 % par an[168]. Le niveau élevé et la dynamique des dépenses locales ne peuvent s'expliquer par les seuls effets des transferts de compétences résultant des lois de décentralisation : la progression de 3,1 points de PIB entre 1983 et 2011 ne résulte qu'à hauteur de 1,67 point[169] de ce phénomène. Le reste de la hausse des dépenses locales, soit 1,38 point de PIB a eu lieu à champs de compétences constants.

La dynamique des dépenses locales apparaît davantage liée aux charges des budgets de fonctionnement qu'aux dépenses d'investissement qui stagnent, voire diminuent légèrement ces dernières années. Celles-ci s'élevaient à 52,6 Md€ en 2012 contre 56,8 Md€ en 2007[170].

Les dépenses retracées dans les budgets de fonctionnement, en progression sur longue période sont constituées principalement par [171] :

- des frais de personnels (54,8 Md€) ;
- des achats et charges externes (30,0 Md€) ;
- des dépenses d'intervention ou de transferts (66,5 Md€).

Ces trois catégories de dépenses contribuent, toutefois de manière différenciée, à la hausse des charges de fonctionnement.

Les charges de personnel connaissent une progression toujours très dynamique (+ 3,3 % en 2012), en dépit d'une stabilisation depuis 2010 des effectifs et du gel du point d'indice depuis 2011. La progression plus modérée du poste « achats et charges externes » (+ 2,8 % en 2012) peut être rattachée à des démarches de politiques d'achats et de gestion patrimoniale.

[168] Source : annexe au projet de loi de finances pour 2013.
[169] Annexe au projet de loi de finances pour 2013 : les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.
[170] Hors remboursement de la dette.
[171] Source : balances comptables des budgets principaux agrégées par la DGFiP et retraitées par la Cour des comptes (voir chapitre I).

Pour leur part, les dépenses d'intervention (+ 3,1 % en 2012) sont marquées par le poids prépondérant des dépenses sociales en période de crise, ainsi que par les effets des engagements contractuels de long terme pris par les régions. S'agissant des dépenses d'intervention dans le domaine social, qui incombent principalement aux départements depuis les transferts de compétences ayant accompagné la décentralisation, il faut souligner le poids et le dynamisme des allocations universelles de solidarité dont la charge leur incombe[172].

La dynamique d'ensemble des dépenses des collectivités locales résulte tant de facteurs exogènes que des conséquences structurelles de leurs décisions antérieures.

Parmi les causes exogènes, les besoins en services et équipements de proximité résultant des évolutions démographiques (croissance de la population française qui a gagné 10 millions d'habitants entre 1982 et 2012 et vieillissement) doivent être pris en compte. Il en est de même de la mise en œuvre de normes de toute nature dont l'incidence financière ne cesse de croître et se serait élevée à 1,3 Md€ en 2012, dont un tiers concernerait uniquement les dépenses de personnels[173].

S'agissant des allocations universelles de solidarité versées par les départements, elles sont largement contraintes par le cadre législatif et réglementaire national qui leur est applicable [174].

En ce qui concerne les causes endogènes, les transferts de compétence ont souvent été l'occasion d'une remise à niveau importante d'un patrimoine public inégalement entretenu et d'une amélioration et d'une extension du service rendu. À cet égard, les collectivités locales ont généralement décidé de consacrer à la gestion des compétences transférées des moyens supérieurs à ceux que l'État y consacrait antérieurement. Il en découle une charge pérenne non compensée par l'État qui n'y est, par ailleurs, nullement tenu[175].

---

[172] Voir Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I. La situation et les perspectives des départements, notamment pp. 75 à 77, 81-82, 85 et 86, disponible sur www.ccomptes.fr

[173] Chiffres en attente de publication, rapport commission consultative d'évaluation des normes 2012, source : ministère de l'intérieur, direction générale des collectivités locales.

[174] Voir Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, insertion déjà citée : pp.81-82, disponible sur www.ccomptes.fr

[175] Voir sur ce sujet le *Rapport public annuel 2013* de la Cour des comptes, Tome I. Première partie, Chapitre 2. La situation financière et les perspectives financières des départements. pp.73 à 75, disponible sur www.comptes.fr

Enfin, les décisions d'investissement induisent une augmentation des dépenses de fonctionnement. Des travaux universitaires[176] donnent une estimation du lien investissement-fonctionnement qui reste une source importante d'augmentation des dépenses locales, estimée, en moyenne, à hauteur de 20 % du montant de l'investissement. Ils mettent en évidence l'importance des choix d'investissement en période de financements plus contraints.

Si les déficits publics sont très largement concentrés sur l'État et le régime général de sécurité sociale, les finances locales n'en représentent pas moins un enjeu important compte tenu de leur part dans la dépense publique globale, de leur dynamique propre et du rôle qu'elles jouent en matière d'investissement ainsi que dans le domaine social.

Pour les administrations publiques locales, la loi de programmation des finances publiques retient l'hypothèse d'un solde proche de l'équilibre grâce à une modération des dépenses conjuguée à une hausse des recettes de 0,8 Md€ en moyenne entre 2014 et 2017, soit un rythme un peu inférieur à l'activité (PIB).

La prévision d'évolution des recettes marque un infléchissement par rapport aux évolutions antérieures (+ 2,7 Md€ en moyenne pour la période 2007/2010), notamment si l'on considère que l'année 2014 sera la première année d'un nouveau cycle électoral. Elle n'en rend que plus nécessaire la recherche d'économies pour éviter une dégradation du solde des administrations publiques locales.

B - Les leviers de régulation à la disposition de l'État

Compte tenu du principe de libre administration, il est difficile de contraindre directement les collectivités à mieux maîtriser leurs dépenses. Toutefois, il peut à tout le moins les y inciter s'agissant de leurs ressources : les exercices 2011 à 2013 ont ainsi été marqués par la stabilisation en valeur de l'enveloppe dite « normée » des dotations aux collectivités locales [177] qui correspond à un montant de 50,6 Md€, soit presque le quart des recettes des collectivités territoriales.

Le pilotage de cette enveloppe, associé à d'éventuelles mesures de modération salariale communes aux trois fonctions publiques, constitue le

[176] Ceux de M.GUENGANT, directeur de recherches au CNRS.

[177] Ainsi composée : ensemble des prélèvements sur recettes hors fonds de compensation de la TVA et dotations issues de la réforme de la fiscalité locale, ainsi que les crédits budgétaires de la mission « relations avec les collectivités locales » et la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle.

principal mode de régulation sur lequel repose l'incitation à la maîtrise des dépenses locales. Or, si l'utilisation de cet instrument a permis d'infléchir légèrement les dépenses des départements et des régions, il n'en a pas été de même, pour le moment, pour le bloc communal.

1 - La baisse des dotations de l'État

Au-delà de 2013, les perspectives d'évolution des finances locales sont fortement liées à l'association des collectivités et groupements à l'effort de redressement des finances publiques et notamment aux conditions et modalités de la baisse inédite des dotations qui devrait intervenir en 2014 et en 2015.

Lors d'une communication au Comité des finances locales, le 15 février 2013, le Gouvernement a annoncé la réduction des dotations de l'État de 1,5 Md€ en 2014 et de 1,5 Md€ supplémentaires en 2015. Faisant suite au gel pendant trois années consécutives d'une partie des concours financiers de l'État, cette diminution inédite renforce la participation des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques. Elle implique que les collectivités puissent trouver un nouveau modèle financier ne dégradant pas le quasi équilibre structurel de leurs comptes.

Les modalités qui seront retenues pour appliquer la baisse annoncée des dotations sont importantes dans la mesure où les marges de manœuvre des différentes catégories de collectivités ne sont pas identiques.

Sept hypothèses ont été présentées par l'administration aux associations d'élus, dans le cadre d'un groupe de travail mis en place au sein du Comité des finances locales.

Deux scénarii semblent privilégiés à ce stade. Selon le premier, la baisse des dotations pourrait être répartie en fonction du poids des ressources financières de chaque niveau dans les ressources totales des collectivités. Disposant de près de 56 % des ressources des collectivités locales, les communes et leurs groupements supporteraient une baisse de 840 M€ en 2014. Pour les départements, dont la part dans les ressources des collectivités approche 32 %, la diminution s'élèverait à 476 M€. Pour les régions, dont les ressources représentent 12 % du total, la réduction serait de 184 M€.

Le second scénario correspond à une demande des départements. Il fonde la baisse des dotations sur le poids de chaque niveau de collectivités dans la dépense totale déduction faite des dépenses engagées par les départements pour les allocations universelles de solidarité. Il en

résulterait une augmentation de la contribution du secteur communal, qui passerait à 59,75 %, ainsi que de celle des régions qui s'élèverait à 13,27 %. Celle des départements baisserait pour s'établir en dessous de 27 %.

Aucune des pistes ainsi envisagées ne prend en compte les marges de manœuvre financières dont dispose ou ne dispose pas chacune des catégories de collectivités. Le choix des critères de répartition de la baisse des dotations est à rapprocher de la recherche concomitante de l'attribution de nouvelles ressources aux départements, dans le cadre d'un groupe de travail mis en place par le Premier ministre sur le financement des allocations universelles de solidarité, De la même manière, les régions sollicitent l'introduction de nouvelles taxes en 2014 afin d'éviter une situation d'impasse financière dès 2015.

Si tel était le cas, la baisse des dotations de l'État devrait être appréciée sous un nouveau jour. Elle ne correspondrait plus à une incitation destinée à infléchir la dépense locale, et au-delà, la dépense publique totale, mais à une simple diminution des charges budgétaires de l'État.

2 - Le nécessaire développement de la péréquation

La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par une nouvelle fiscalité économique complétée par des dotations de compensation s'est révélée favorable aux territoires riches en bases fiscales tertiaires et résidentielles, mais défavorable aux territoires à dominante industrielle. Si les mécanismes compensatoires mis en place ont permis de neutraliser ces effets sur les premières années d'application de la réforme, les inégalités tendront à s'accentuer en raison du caractère figé des dotations de compensation.

Cette situation rend nécessaire un renforcement des mécanismes de péréquation. Dans un contexte de stagnation puis de réduction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, les marges de progression de la péréquation « verticale » entre collectivités territoriales apparaissent réduites.

Le renforcement de la péréquation devrait ainsi reposer sur des mécanismes de péréquation horizontale, entre un même niveau de collectivités territoriales. La mise en place du fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements, en 2011, celle du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) en 2012, ainsi que celle des fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements et les régions en 2013 s'inscrivent dans cette perspective. Si la péréquation opérée par le FPIC

est appelée à monter en puissance, les dispositifs départementaux et surtout régionaux demeurent insuffisants.

3 - Le domaine normatif

L'État peut également contribuer à faciliter la maîtrise des dépenses des collectivités territoriales en étant plus attentif au coût des normes qu'il édicte et aux conditions de leur application. Une réduction significative du stock en vigueur et une diminution du flux des normes nouvelles contribueraient au ralentissement de la croissance des dépenses locales.

Plusieurs mesures adoptées par le comité interministériel de normalisation de l'action publique vont dans ce sens. Ainsi, toute proposition de texte réglementaire nouveau ne sera acceptée que si elle s'accompagne d'une mesure de simplification correspondante. Les évaluations préalables à l'ensemble des textes devraient être généralisées et renforcées en particulier pour prendre en compte l'impact financier des textes sur les collectivités territoriales. Par ailleurs, les propositions contenues dans le rapport de MM. Lambert et Boulard, qui visent à alléger aussi bien le « stock » de normes que le « flux » sont en cours d'expertise au sein de l'administration. Néanmoins, l'effort en ce domaine devrait être significativement accru.

À cet égard, le projet de loi, déjà cité, de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale prévoit un renforcement du rôle de la commission consultative d'évaluation des normes qui devient une formation spécialisée du haut conseil des territoires. En tout état de cause l'État devrait se doter des outils juridiques lui permettant de mieux maîtriser l'incidence pratique et financière des normes dans les politiques décentralisées et partenariales.

Sur le fond, le rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative remis en mars dernier au Gouvernement fournit d'intéressantes pistes de révision en ce domaine.

Un objectif maximal d'évolution en valeur de l'impact net des normes pourrait être fixé : au regard d'un impact net de 1,3 Md€ en 2012, tel qu'évalué par la commission consultative d'évaluation des normes, une économie de l'ordre de 500 M€ sur les flux ou par réexamen du stock ne paraît pas hors de portée.

4 - La mutualisation des services

La mutualisation des services pourrait permettre de progresser vers de nouveaux modes de gestion plus efficients et plus simples au sein des ensembles intercommunaux, tout en permettant une économie de moyens.

Ce renforcement de la mutualisation des services est un des axes du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et de celui, déjà cité, de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale. Ces projets comportent notamment des mesures pour renforcer l'intégration des services au niveau du groupement, avec :

- un transfert de plein droit à l'établissement public de coopération intercommunale avec continuité des droits et des contrats, des agents communaux appartenant aux services concernés par un transfert de compétences ;
- une définition plus large des missions pouvant être confiées à un service commun (service fonctionnel créé en dehors du champ des compétences transférées).

Il serait également prévu la création d'une nouvelle part au sein de la dotation d'intercommunalité pour inciter les établissements publics de coopération intercommunale à la mutualisation. Ainsi 10 % de la dotation d'intercommunalité seraient-ils répartis, à compter de 2015, en fonction d'un coefficient intercommunal de mutualisation.

Ces orientations positives, qui rejoignent des suggestions faites par les juridictions financières, pourraient être encore renforcées en rendant contraignant un objectif chiffré de mutualisation des moyens au niveau de chaque ensemble intercommunal (sous forme d'un pourcentage plafond d'évolution de la dépense de fonctionnement agrégée) et en conditionnant la part des dotations de l'État au respect de ces objectifs.

5 - La rationalisation de la carte intercommunale

L'organisation administrative de la France se caractérise encore par l'enchevêtrement des compétences et la multiplicité des structures qui induisent des surcoûts pour l'action publique locale. La clarification des compétences et une meilleure coordination des acteurs publics locaux, dont la Cour a souvent rappelé la nécessité, pourraient constituer une source d'économies.

Les deux projets de loi précités comportent à cet effet de nombreuses dispositions visant à achever la carte intercommunale. Tel est notamment le cas de la définition de l'intérêt communautaire par le conseil des communautés de communes, de l'accroissement du champ

des compétences obligatoires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération et de l'extension de l'obligation de couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale. Il s'y ajoute la création de différents types de métropoles - formes supérieures de groupements intercommunaux à fiscalité propre - ayant en outre vocation à se substituer en tout ou partie au département sur le territoire de leur ressort. Ces réformes devront prévenir le risque d'émergence d'une nouvelle strate institutionnelle qui ne serait pas accompagnée au même moment d'une réduction des compétences des strates sous-jacentes, voire de leur suppression.

L'objectif de rationalisation de la carte intercommunale nécessiterait en outre de donner au représentant de l'État (au-delà de la date du 30 juin 2013[178]) les moyens juridiques de corriger les périmètres qui ne sont pas satisfaisants et de prononcer la dissolution des syndicats dont les compétences sont, ou peuvent être, exercées par des intercommunalités.

6 - Une meilleure efficience de l'investissement public local

L'investissement local (de l'ordre de 52 Md€ en 2012) représente plus de 70 % de l'investissement public civil en France. Indépendamment des efforts de gestion, il conviendrait de favoriser le recentrage des dépenses sur les actions prioritaires afin de favoriser une meilleure efficience de la dépense locale.

Dans son rapport public annuel pour 2013[179] la Cour recommande d'éviter les cofinancements département-région en matière d'investissement et suggère l'introduction d'un plafond de subventionnement pour les projets conduits par d'autres collectivités. De même, l'appel au financement, en complément de l'État, pour le financement de grands projets d'infrastructure pourrait être reconsidéré.

Au-delà, et pour l'ensemble des collectivités, pourrait être définie une obligation de soumettre à une étude d'impact pluriannuel sur les charges de fonctionnement, les opérations d'investissement supérieures à un plancher à définir, comme le prévoit le projet de loi déjà cité de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.

---

[178] Jusqu'au 1er juin 2013, le préfet disposait de pouvoirs accrus pour mettre en œuvre les modifications prévues par le schéma, dans le cadre de *« dispositifs temporaires d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité »*.

[179] Voir Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I-1. La situation et les perspectives financières des départements, pp 96 et 97, disponible sur www.ccomptes.fr

7 - La recherche d'une gestion plus économe des allocations universelles de solidarité

Dans son rapport public annuel 2013 déjà cité la Cour indiquait que « le renforcement des responsabilités des départements dans la gestion des différents dispositifs de solidarité qui leur ont été confiés contribuerait à [la] clarification [des compétences des différents acteurs publics] et pourrait être de nature à favoriser la recherche d'économies de gestion ».

A cet égard le groupe de travail État/départements mis en place par le Premier ministre au début de 2013 sur le financement des allocations universelles de solidarité et qui vient d'établir (fin avril 2013) un diagnostic partagé sur la situation, doit maintenant faire des propositions de sécurisation du financement de ces allocations. À cette occasion il aura aussi à proposer des mesures techniques en vue de permettre aux conseils généraux, dans le cadre d'une décentralisation plus poussée de leurs responsabilités en la matière, d'améliorer la gestion de ces prestations.

Il importe que cette voie soit poursuivie dans la perspective qui se dessine de remise à niveau du cadre du financement des allocations de solidarité.

C - Les marges d'économies de la responsabilité des collectivités territoriales

Les leviers d'économies envisagés ci-après doivent être utilisés afin de compenser en tout ou partie la baisse des dotations de l'État.

1 - Maîtriser la dépense de personnel

Compte tenu du poids des charges de personnel dans la dépense locale (35 % des dépenses de fonctionnement), la question de l'évolution des effectifs constitue un enjeu majeur, même si la hausse des effectifs n'est pas la seule explication à retenir dans la progression de la masse salariale, comme le montrent les évolutions les plus récentes.

Le prochain rapport public thématique sur les finances locales, dont la publication est prévue début octobre 2013, reviendra en détail sur ce sujet.

À cet égard il sera relevé que, après une période de forte progression des effectifs, due surtout aux transferts de compétences postérieurs à 2004 s'agissant des départements et des régions, une stabilisation de ceux-ci apparaît à partir de 2009-2010 (sauf pour les

groupements à fiscalité propre). Cependant la masse salariale continue, quant à elle, à augmenter sensiblement : en 2012 elle a progressé de 3,3 % par rapport à l'année précédente, contre 2,4 % en 2011 par rapport à 2010, sur le périmètre retenu par la Cour des comptes.

Les explications de cette hausse sont nombreuses : elle traduit tant des mesures nationales, telles que les relèvements successifs des minima de traitement de la fonction publique en 2011 puis 2012[180] ou la hausse du taux de contribution employeur à la CNRACL en vue de rétablir l'équilibre du régime de retraite[181], que des mesures diverses de politique du personnel des collectivités locales. Ces dernières contribueraient à expliquer plus de la moitié de l'augmentation de la masse salariale.

Parmi les leviers dont disposent les collectivités locales pour mieux maîtriser les dépenses de personnel, on relèvera, outre les effectifs (avec des politiques de recrutement très différentes d'une collectivité à l'autre), les mesures de gestion des carrières (rythmes d'avancement excessivement favorables) et les politiques suivies en matière de rémunérations accessoires, avec souvent des régimes coûteux. S'y ajoute la question de la durée réelle du travail dans la fonction publique territoriale : les nombreux cas, relevés par les chambres régionales des comptes, de non-respect de la durée légale par des régimes locaux « adaptés » sont suffisamment fréquents pour faire ressortir une situation préoccupante et devant être corrigée.

La seule hausse des dépenses de personnel pour l'année 2012 a pour effet de majorer les dépenses des collectivités de 1,8 Md€. On mesure l'effort à fournir si on entendait « amortir » la baisse des dotations de l'État prévue en 2014, à due concurrence sur les dépenses de personnel.

Un simple maintien, en 2012, des dépenses de personnel pour les seules communes, en 2012, au niveau de 2011 (déjà en progression de 1,8 % par rapport à 2010) aurait permis une économie sur les dépenses de fonctionnement égale à 850 M€. L'objectif d'une stabilité en volume de ces dépenses pour le bloc communal pourrait être recherché et encouragé, alors même que la dynamique de celles des établissements publics de

[180] Dont l'impact pour les mesures 2012 est chiffré en année pleine à 625 M€ par la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) formation spécialisée du comité des finances locales. Ceci s'explique par la structure des emplois – 77 % en catégorie C dans la fonction publique territoriale- très fortement différenciée par rapport à celle de la fonction publique d'État.

[181] Impact chiffré par la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) à 380 M€ en année pleine.

coopération intercommunale restera forte et devra être compensée par un effort plus marqué de rigueur sur la dépense de personnel des communes elles-mêmes.

2 - Rationaliser la gestion du patrimoine

Les contraintes nouvelles des collectivités, font de la gestion du patrimoine un des enjeux importants de ces prochaines années, compte tenu du patrimoine accumulé au fil des années, de l'opportunité d'une gestion active de ces immobilisations mais aussi des coûts de gestion associés qui n'ont cessé de croître ces dernières années.

Ainsi que l'a montré le rapport public annuel 2013[182], la gestion de l'immobilier des collectivités territoriales demeure peu développée. L'évaluation des coûts d'investissement de l'immobilier local apparaît peu maîtrisée et les rares comptabilités analytiques des dépenses significatives liées au patrimoine sont souvent partielles.

De même, les dépenses d'entretien[183] méritent une attention particulière car elles pèsent lourdement sur les budgets locaux. Sur la durée d'utilisation d'un bâtiment, le coût de son entretien peut représenter jusqu'à 80 % du coût total. Or certaines collectivités n'ont encore pas de politique d'entretien planifiée.

L'enjeu annuel des dépenses d'entretien des bâtiments est d'environ 3 Md€, montant en léger repli depuis 2009 (- 5 %) : une gestion plus prévoyante et plus économe permettrait sans doute de dégager des économies et de poursuivre la tendance constatée sur ces dernières années : une économie potentielle de l'ordre de 150 M€ apparaît possible.

3 - Une politique d'achat plus efficiente

Les charges courantes représentent 29,7 Md€ en 2012). Elles sont internalisées, (en régie), ou externalisées. De même qu'en investissement (achats de travaux et de mobiliers), il semble possible de réduire ces charges grâce à une politique d'achats plus efficiente.

---

[182] Voir Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome II, chapitre II.4 : L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique. Disponible sur www.ccomptes.fr

[183] Les travaux d'entretien se répartissent entre les travaux de maintenance courante, souvent réalisés en régie par le personnel de la collectivité, et les travaux plus importants, pour lesquels il est fait appel à des intervenants extérieurs.

Ainsi, par exemple, le seul poste « publicité, relations publiques » représente une masse financière de plus 1,5 Md€ et celui des déplacements et réceptions plus de 308 M€.

Sur le périmètre des achats courants des collectivités territoriales pour effectuer des prestations en régie hors énergie (soit 12,2 Md€), il paraît possible d'envisager un potentiel de 10 % d'économies, au vu de diverses expériences locale, soit un enjeu de 1 Md€.

4 - Mieux coordonner et rationaliser les politiques d'intervention économique

Sur la base de la présentation fonctionnelle des budgets locaux, les interventions économiques des collectivités représentent une charge globale de 5 Md€ environ en 2012, dont 2,3 Md€ pour les régions et 1,7 Md€ pour les départements. Pour imparfaites qu'elles soient, ces données mettent en évidence l'enjeu financier qui s'attache à ces dépenses.

Dans un rapport public thématique publié en novembre 2007, la Cour avait dressé un bilan décevant de 25 ans de décentralisation en ce domaine. Elle soulignait que la complexité et l'hétérogénéité d'un dispositif institutionnel, reposant sur une compétence plus diluée que partagée, ainsi que le foisonnement excessif des aides versées donnaient peu de cohérence aux politiques publiques poursuivies. Ces constats demeurent pour l'essentiel d'actualité.

Sans préjudice du renforcement du rôle de « chef de file » de la région qui pourrait résulter de l'adoption du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance, l'emploi et la promotion de l'égalité des territoires, le réexamen de l'ensemble des dispositifs d'aides, la rationalisation des structures et le développement de l'évaluation de leur efficacité constituent une source potentielle d'économies pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Dans un contexte de tensions budgétaires et de crise économique, la remise en cause des dépenses les moins utiles et le renforcement des actions les plus structurantes pour le tissu économique devraient être privilégiés. Un objectif de baisse des dépenses de 10 % (soit environ 500 M€) pourrait être recherché.

5 - Optimiser la gestion des services publics locaux

La gestion des services publics locaux a souvent fait l'objet d'observations et de recommandations visant à en améliorer l'efficience de la part de la Cour et des chambres régionales des comptes.

Les services publics administratifs génèrent des dépenses retracées dans les budgets principaux des collectivités locales. Une meilleure gestion de ceux-ci est de nature à susciter des économies comme le montrent les exemples suivants.

Le rapport public thématique de juillet 2011 intitulé **«** *Du RMI au RSA, la difficile organisation de l'insertion* **»** recommande de mettre en place un dispositif d'évaluation départemental sur la base de critères homogènes au plan national afin de déterminer les parcours les plus adaptés et les actions et organismes les plus efficaces.

A l'occasion de l'examen de la politique de la ville, le rapport public particulier publié en juillet 2012 a rappelé que des efforts importants restaient à fournir pour dégager des priorités claires et les traduire dans les programmes ou dans les contrats et améliorer les procédures d'instruction et de contrôle interne, afin de s'assurer de la pertinence des financements accordés.

Un renforcement des responsabilités des départements dans la gestion des différents dispositifs d'intervention sociale a également été suggéré[184].

Les services publics industriels et commerciaux (SPIC) ne font généralement pas partie de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Cependant, il existe dans certaines hypothèses des interactions avec les budgets des collectivités territoriales qui sont susceptibles de se traduire pour celles-ci par des charges[185], comme le montrent les exemples suivants.

Dans son rapport public annuel 2013[186], la Cour a rappelé que l'organisation de la distribution d'électricité repose sur une multitude de concessions souvent de très petite taille et, partant, mal préparées à gérer la complexité de la distribution d'électricité et à dialoguer avec le concessionnaire

Cet éclatement des acteurs est également souligné à l'occasion du rapport public thématique sur les déchets ménagers (septembre 2011) en soulignant qu'il rend nécessaire la mise en place d'outils de pilotage qui

[184] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, chapitre déjà cité.
[185] En principe, les SPIC sont financés par l'usager mais certaines subventions peuvent être accordées pour charges de service public. Certaines collectivités prennent parfois en charge des dépenses qui vont au-delà des obligations de service public.
[186] Voir Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*. Tome II. Chapitre II.1 : Les concessions de distribution d'électricité : une organisation à simplifier, des investissements à financer, disponible sur www.ccomptes.fr

manquent encore pour assurer la mise en cohérence permettant d'atteindre les objectifs ambitieux fixés à la politique des déchets.

Ce besoin d'une meilleure transparence financière ressort également des différents rapports publics thématiques concernant la gestion des services publics d'eau et d'assainissement qui recommandent la mise en place d'outils de pilotage et d'indicateurs de performance afin de renforcer les économies d'échelle.

Ces différents rapports et les principales recommandations formulées ont pour objectif commun d'améliorer l'efficience des différents services publics locaux et ainsi d'en réduire les coûts.

Cette meilleure efficience pourrait être obtenue par la définition obligatoire, par l'assemblée délibérante, d'objectifs chiffrés et hiérarchisés, en offrant aux élus des éléments d'information leur permettant de mieux orienter l'action de la collectivité dans ces domaines par la mise en œuvre des moyens budgétaires adaptés. De même, une obligation de transmission de l'ensemble des indicateurs de performance, pour les services publics les plus significatifs au plan national, permettrait de disposer d'une base de données et de comparaisons pertinentes.

Au regard des objectifs de participation à l'effort national de freinage de la dépense publique que prévoient la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 et le programme de stabilité d'avril 2013 à l'égard des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, un certain nombre de leviers d'action sont à la disposition de l'État et des collectivités elles-mêmes.

Il est souhaitable que les efforts d'économie possibles, dont on a donné quelques exemples ci-dessus, s'inscrivent dans un pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les représentants des différentes catégories de collectivités territoriales, dont on ne saurait trop souligner l'urgence : les collectivités territoriales seront d'autant plus incitées à s'inscrire dans l'effort demandé que l'État leur aura assuré une visibilité pluriannuelle sur le cadre d'évolution de leurs ressources mais aussi de leurs charges.

CONCLUSION

L'utilisation privilégiée du levier de la réduction de la dépense publique, recommandée de manière constante par la Cour, est une priorité affichée du programme de stabilité présenté par le gouvernement français à la Commission européenne.

La démarche de modernisation de l'action publique a vocation, dans les mois qui viennent, à préparer des réformes de fond porteuses d'économies durables qui répondent à un double enjeu :

- *adapter les services publics à l'évolution des besoins socio-économiques ;*
- *assurer leur pérennité en garantissant leur soutenabilité financière et leur efficacité au regard des moyens, de plus en plus contraints, qui leur sont consacrés.*

Les pistes d'économies présentées dans ce chapitre répondent à ce double enjeu. Elles sont ordonnées selon plusieurs critères : leur délai de prise d'effet, le type de dépenses et les administrations concernées. Ces pistes sont illustrées par des recommandations plus précises, parfois chiffrées, formulées par les juridictions financières au cours des trois ou quatre dernières années.

Elles visent à montrer que la réduction des dépenses est possible, à court et moyen termes dans l'ensemble du périmètre des administrations publiques.

Les décisions d'économies structurelles qui pourraient être prises par le gouvernement en 2013 et en 2014, une fois connus à l'été 2013 les premiers résultats des évaluations de politiques publiques lancées lors des réunion du comité interministériel de l'action publique (CIMAP) des 18 décembre 2012 et 2 avril 2013, auront des effets progressifs dans le temps. Or les engagements de redressement des finances publiques pris par la France dans le programme de stabilité 2013-2017 nécessitent pour 2014 des mesures de freinage de la dépense, d'application rapide et effective. Cette situation justifie des mesures à effet immédiat pour lesquelles les options disponibles sont décrites dans ce rapport : gel du point de la fonction publique, sous-indexation temporaire (hors minima sociaux) de certaines prestations sociales, des retraites ou de l'assurance-chômage, encadrement plus strict de l'ONDAM, notamment.

À moyen terme, des mesures de gel ou de sous-indexation ne constituent pas des réponses durables, ni socialement tenables aux enjeux budgétaires. Des mesures plus structurelles sont indispensables, touchant au périmètre des missions et des interventions de l'ensemble des administrations publiques, à leur organisation institutionnelle et territoriale, aux modes de gestion de la fonction publique, aux modalités de pilotage de la dépense des collectivités territoriales, sans négliger les efforts d'économies à poursuivre continument pour contribuer à réduire le coût de gestion des administrations.

Conclusion générale

En 2012, des déficits un peu plus élevés que prévu

En 2012, la croissance des dépenses publiques (1,0 % en volume) a été inférieure à la moyenne des années 2008-2011 et les normes de dépenses de l'État et de la sécurité sociale ont été respectées. La progression des dépenses a cependant été plus forte que prévu, du fait notamment des administrations locales et de certains organismes sociaux.

L'effort structurel de réduction du déficit a été très significatif (1,1 point de PIB, après 0,8 point en 2011) du fait des mesures de hausse des prélèvements obligatoires mais, en raison de la progression des dépenses et d'une croissance nulle de l'activité économique, le déficit public n'a diminué que de 0,5 point de PIB par rapport à celui de 2011. Il est ainsi revenu à 4,8 % du PIB alors que la prévision inscrite dans la loi de programmation était de 4,5 % du PIB.

Le déficit structurel s'est établi à 4,0 % du PIB selon le Haut Conseil des finances publiques, soit 0,3 point de plus que prévu dans la loi de programmation, à méthode de calcul identique.

La dette a augmenté de 4,4 points de PIB pour dépasser légèrement 90 % du PIB à la fin de l'année 2012.

La situation relative de la France ne s'est pas améliorée. Son déficit public effectif reste supérieur à la moyenne des pays de la zone euro (3,7 % du PIB) et de l'Union européenne (4,0 %). Il en est de même du déficit structurel qui a été plus élevé que la moyenne des pays de ces deux zones en 2012 (respectivement 2,1 et 2,8 % du PIB selon la Commission européenne) alors que l'Allemagne a terminé l'année avec un excédent structurel de 0,3 % du PIB.

Pour 2013 un risque significatif de ne pas atteindre les objectifs de déficit, malgré un effort structurel très important

Pour 2013, les prévisions sur lesquelles s'appuient la loi de finances initiale, la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de programmation des finances publiques ont été sensiblement révisées dans le programme de stabilité. Celui-ci retient des hypothèses qui conduisent à un déficit budgétaire de 68,3 Md€, contre 62,3 Md€ prévu par la loi de finances initiale, et à un déficit du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) de 17,3 Md€, contre 13,9 Md€ dans la loi de financement de la sécurité sociale.

La croissance sera probablement négative en 2013 alors que l'hypothèse du programme de stabilité est de + 0,1 %. Si elle s'établissait, par exemple, à - 0,1 %, la perte de recettes serait de l'ordre de 0,1 point de PIB par rapport au programme de stabilité.

À croissance économique donnée, il existe un risque supplémentaire de baisse des recettes, compris entre 0 et 0,3 point de PIB, qui tient aux hypothèses relatives à l'élasticité des prélèvements à la progression de leur assiette.

Des risques de dépassements des objectifs de dépenses ont été identifiés pour ce qui concerne l'État. Ils peuvent et doivent être neutralisés en annulant certains crédits et en procédant à des redéploiements. La réserve de précaution pourrait toutefois ne pas suffire si l'exécution du budget communautaire entraînait finalement un prélèvement en faveur de l'Union européenne nettement supérieur au montant inscrit en loi de finances initiale.

Par rapport aux hypothèses du programme de stabilité, des économies supplémentaires seront sans doute constatées sur les charges d'intérêt et une gestion stricte de l'ONDAM devrait permettre de dégager des économies sur les dépenses d'assurance maladie. Elles sont de nature à compenser, au moins en partie, la sous-estimation probable des dépenses locales.

Au total, en raison des risques qui pèsent sur la croissance et les recettes publiques et malgré un effort structurel très important (1,9 point de PIB), les objectifs de déficit, effectif et, dans une moindre mesure, structurel, du programme de stabilité n'ont que peu de chances d'être atteints.

Une trajectoire des finances publiques à clarifier

Les objectifs de déficit effectif de la loi de programmation des finances publiques, certes indicatifs, ont été en pratique décalés dans le temps dans le programme de stabilité, notamment le retour sous le seuil de 3 % du PIB.

L'objectif de déficit structurel, qui est au cœur de la nouvelle gouvernance des finances publiques instaurée par le traité de mars 2012 et dont la portée juridique est plus grande, n'a pas été respecté en 2012. Il ne le sera pas non plus en 2013, au vu même du programme de stabilité, et son respect en 2014 est loin d'être acquis.

L'effort structurel prévu dans le programme de stabilité pour les années 2014 et 2015, qui est plus important que celui inscrit dans la loi de programmation, pourrait certes permettre de rapprocher le déficit structurel de l'objectif prévu par la loi de programmation pour 2015.

La question se pose néanmoins d'un ajustement de la loi de programmation afin de la mettre en ligne avec les objectifs de solde, effectifs et structurels, les plus récents.

Un important effort structurel à réaliser en 2014 et 2015 malgré le report à 2015 de l'objectif de déficit effectif de 3 % du PIB

Le programme de stabilité prévoit le retour du déficit public au-dessous de 3 % du PIB dès 2014, mais il repose sur des hypothèses favorables de croissance du PIB et des recettes publiques. Le report à 2015 de cet objectif qui est proposé par la Commission européenne répond au souci justifié de ne pas fragiliser davantage la situation économique.

Si l'on retient des prévisions économiques plus prudentes que celles du programme de stabilité, l'effort structurel prévu par celui-ci est nécessaire pour atteindre cet objectif de 3 % du PIB en 2015 avec une marge de sécurité suffisante. L'effort structurel prévu doit donc être réalisé.

Le programme de stabilité le fait porter à 80 % sur les dépenses publiques, en moyenne sur 2014 et 2015, en ramenant leur croissance en volume à 0,4 % en 2014 et 0,2 % en 2015. Ceci impose de réaliser des économies de 13 puis de 15 Md€, qui devraient être réparties entre toutes les administrations publiques. La plupart des économies envisagées restent, à ce stade, à préciser.

Des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires, d'un rendement d'au moins 12 Md€, devront néanmoins être votées dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014 : 5 Md€ pour compenser la baisse de rendement de certaines mesures et l'impact du CICE ; 7 Md€ afin de réaliser l'effort structurel prévu dans le programme de stabilité pour ce qui concerne les recettes. Ces nouvelles ressources devraient être affectées de préférence à la sécurité sociale, dont le rétablissement de l'équilibre financier est prioritaire, ou à l'État, plutôt qu'aux collectivités territoriales.

Les perspectives préoccupantes des régimes sociaux à long terme

L'évolution de la masse salariale retenue dans le programme de stabilité entraîne une dégradation de près de 10 Md€ du solde du régime général de sécurité sociale à l'horizon 2017 par rapport aux prévisions antérieures. Sur la base de ces hypothèses économiques, le régime général et le FSV pourraient, à législation inchangée, afficher en 2020 un déficit annuel global de 15 à 20 Md€, et accumuler une dette représentant de 8 à 12 % du PIB à l'horizon 2030. La majeure partie de cette dette serait

issue de l'accumulation des déficits de la branche retraite, mais la branche maladie serait elle aussi constamment en déficit sur la période.

La résorption de la dette sociale avant 2025, qui correspond à la date probable d'extinction de la CADES, impose des mesures de rééquilibrage d'un impact au moins égal à 20 Md€ d'ici 2017 et, au-delà, des réformes infléchissant durablement l'évolution tendancielle des dépenses, en particulier des branches maladie et vieillesse.

Tous régimes confondus, le système de retraite pourrait par ailleurs présenter fin 2030 un déficit cumulé équivalent à 17 à 23 % du PIB.

Des pistes d'économies possibles

Dans le contexte qui vient d'être décrit, qui exige un effort particulièrement vigoureux de réduction de la dépense publique en 2014 et 2015, la Cour a souhaité, cette année, mettre en évidence que cet effort indispensable est possible en recensant les pistes d'économies potentielles qui ressortent de ses travaux les plus récents.

Dans l'attente des économies qui pourraient être identifiées, à compter de l'été 2013 , par les premières évaluations de politiques publiques lancées dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP), les objectifs de maîtrise de la dépense retenus par le programme de stabilité en 2014 et 2015 peuvent rendre nécessaire le recours à des mesures transversales de freinage à effet immédiat sur les grands déterminants de la dépense publique, telles que le gel du point de la fonction publique, la sous-indexation temporaire (hors minima sociaux) des prestations familiales, des pensions de retraite, des aides au logement, du salaire de référence de l'assurance-chômage ou encore la réduction du rythme d'évolution de l'ONDAM.

Puissantes et d'effet immédiat, de telles mesures, assorties des exceptions et modulations nécessaires (minima sociaux notamment), devront être rapidement relayées par une action volontariste de recherche d'économies plus structurelles et durables dans l'ensemble du périmètre des administrations publiques : État, organismes de protection sociale et collectivités territoriales.

Cette action doit porter sur toutes les composantes de la dépense publique : la masse salariale (mesures catégorielles, GVT positif, effectifs et temps de travail), les dépenses d'intervention, les coûts de fonctionnement des administrations, les niches fiscales et sociales ou, dans une moindre mesure, certaines dépenses d'investissement.

L'exercice conduit par la Cour n'a pas vocation à établir un programme exhaustif de réduction de la dépense, mais à fournir des pistes d'économies à exploiter.

* * *

La France est à peine à mi-chemin de la consolidation budgétaire entamée en 2011 et le desserrement du calendrier, justifié par le ralentissement économique, n'autorise aucun relâchement.

Les années 2014 et 2015 doivent se traduire par une réduction significative de la dépense publique dans un effort impliquant, au-delà de l'État et des organismes de protection sociale, les collectivités territoriales et l'ensemble des organismes publics et parapublics.

Le niveau très élevé atteint en France par la dépense publique et les multiples constats faits sur les gains d'efficience réalisables dans de nombreux domaines de l'action publique rendent possible cet effort indispensable pour que notre pays retrouve les marges de manœuvre nécessaires au renforcement de sa compétitivité et de son potentiel de croissance.

Annexes

		Page
Annexe I -	Le périmètre des administrations publiques……	229
Annexe II -	Les principaux concepts utilisés dans le rapport pour l'analyse des finances publiques……...	230
Annexe III	Définition et mesure du solde et de l'effort structurels……	232
Annexe IV	Les référentiels comptables……	234
Annexe V	Les comparaisons internationales……..	236

Annexe n° 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'État*** *stricto sensu* (26 % du total des dépenses des APU en 2011[187]), c'est-à-dire l'ensemble des services ministériels, services centraux et unités déconcentrées confondus ;

- ***les organismes divers d'administration centrale (ODAC)*** *(*7 % des dépenses des APU). Ce sont environ 800 organismes de statut varié, souvent des établissements publics à caractère administratif, contrôlés par l'État. Leur définition est proche de celle des opérateurs de l'État ;

- ***les administrations de sécurité sociale (ASSO)*** (46,5 % du total des dépenses des APU) comprennent : les régimes d'assurance sociale qui incluent notamment les régimes obligatoires de sécurité sociale, de base et complémentaires, 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)*** (20,5 % 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.) [188].

187 Source : rapport sur les dépenses publiques et leur évolution ; PLF 2013. Cette partition par sous-secteurs des dépenses des APU s'appuie sur les comptes provisoires pour 2011.

188 Les hôpitaux publics font partie des administrations de sécurité sociale (ASSO).

Annexe n° 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 **solde 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 (déficit public)** 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.

- ***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 réalisable sans générer de tensions, à la hausse ou à la baisse, sur l'évolution des prix. La croissance potentielle est principalement déterminée par les évolutions des facteurs de production disponibles et du progrès technique.

- ***Le solde structurel*** : voir annexe III.

- ***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 met l'accent sur l'évolution des soldes hors mesures exceptionnelles et la Commission en dresse la liste au cas par cas. Celle-ci comprend notamment les modifications importantes du calendrier des recettes et des dépenses ayant

une incidence sur le déficit de l'année, les recettes exceptionnelles tirées de la cession de licences de fréquences hertziennes et les versements exceptionnels liés aux transferts d'engagements de retraite (soultes).

- 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 de leur produit, à législation et périmètres constants, est alors rapportée à celle de leur assiette propre.

- L'effort structurel : voir annexe III.

Annexe n° III – 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 du PIB sur le solde des administrations publiques et estimer ainsi 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 potentielle[189] ;

- 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 de la composante conjoncturelle du solde public, aussi appelée « solde conjoncturel », qui résulte de ces pertes de recettes et de ces prestations sociales 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[190]. 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.

[189] Croissance des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de la contribution du progrès technique.

[190] Des élasticités spécifiques à chaque prélèvement, et différentes de 1, sont parfois utilisées pour estimer le solde structurel, mais le calcul n'est pas significativement plus fiable.

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 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 57 % 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 57 %).

Cet effort structurel peut être soit positif, soit négatif.

Le solde et l'effort structurels sont corrigés des mesures exceptionnelles à effet temporaire.

Un solde structurel et un effort structurel primaires peuvent être calculés en déduisant les charges d'intérêt des dépenses publiques.

Annexe n° IV – 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 (État, 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'État 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'État en comptabilité budgétaire était de – 87,2 Md€ en 2012 alors que le solde en comptabilité nationale notifié à la Commission européenne était de – 79,7 Md€. Les 7,5 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 – 10,2 Md€, dont – 9,8 Md€ tiennent aux engagements d'apport en capital au mécanisme européen de stabilité (MES) au-delà de 2012 pris par la France.

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 +15,7 Md€ à la différence entre les deux soldes, dont 16,3 Md€ tiennent aux apports en capital au MES (6,5 Md€ versés en 2012 et 9,8 Md€ à verser plus tard).

En effet, 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. À l'inverse, certaines recettes budgétaires (privatisations, remboursements de prêts, en particulier) 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 + 1,6 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'État en comptabilité budgétaire était de - 87,2 Md€ en 2012 alors que le solde en comptabilité générale (ou patrimoniale) s'est élevé à - 92,8 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 droits et obligations de l'État en comptabilité générale, alors que celui des recettes et dépenses budgétaires se rapporte aux mouvements de caisse ; ces décalages temporels expliquent - 1,0 Md€, notamment pour ce qui concerne les recettes ;
- les dépenses budgétaires qui correspondent à la constitution d'actifs physiques (investissements immobiliers…) ou financiers (prêts et avances, apports en fonds propres, etc.) 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 + 19,8 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 – 15,6 Md€ sur le résultat patrimonial.

Des opérations de nature très diverse (relations avec le FMI, variation de stocks, charges à payer, produits constatés d'avance) expliquent le reste de l'écart entre les deux résultats (- 8,7 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 nationale[191].

[191] 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 n° V – 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 États 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 1er janvier 2011).

- les données des trois États qui, à ce stade au moins, ont choisi de ne pas participer à l'euro (Danemark, Suède, Royaume-Uni) ;

- et, s'agissant des autres États non encore membres de la zone euro (cinq autres des dix États 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'États et, pour chaque année examinée, celles des deux États, parmi les six autres, dont les ratios ont été, sur chaque point traité, les plus extrêmes. Tous les États de l'UE apparaissent, toutefois, dans l'annexe récapitulative des données budgétaires 2012 (tableau n° 8).

Au sein de la zone euro, les PIB publiés le 22 avril 2013 par Eurostat ont donné, pour 2012, le classement suivant (en % de la somme des PIB des dix-sept États de la zone) : Allemagne (27,9 %), France (21,4 %), Italie (16,5 %), Espagne (11,1 %), Pays-Bas (6,5 %), Belgique (4 %), Autriche (3,3 %), Finlande (2,1 %), Grèce (2 %), Portugal (1,7 %), Irlande (1,7 %), Slovaquie (0,8 %), 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 États de l'UE) : Allemagne (20,5 %), France (15,7 %), Royaume-Uni (14,7 %), Italie (12,1 %), Espagne (8,1 %), Pays-Bas (4,7 %), Suède (3,2 %), Pologne (3 %), Belgique (2,9 %), Autriche (2,4 %), Danemark (1,9 %), Finlande, Grèce, Portugal, Irlande et République tchèque (entre 1,2 et 1,5 % chacun), Roumanie (1 %), Hongrie (0,8 %), Slovaquie (0,6 %), Luxembourg, Bulgarie, Slovénie et Lituanie (autour de 0,3 %), Lettonie (autour de 0,2 %). La somme des PIB des États de la zone euro a représenté 73,5 % du total de l'Union.

Tableau 1 : DEFICITS (OU EXCEDENTS) PUBLICS (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de solde public)

2008		2009		2010		2011		2012	
z. € (17)	- 2,1	**z. € (17)**	-6,4	**z. € (17)**	-6,2	**z. € (17)**	-4,2	**z. € (17)**	-3,7
UE (27)	-2,4	**UE (27)**	-6,9	**UE (27)**	-6,5	**UE (27)**	-4,4	**UE (27)**	-4,0
Finlande	4,4	Luxembourg	-0,8	Estonie	0,2	Estonie	1,2	Allemagne	0,2
Luxembourg	3,2	Estonie	-2,0	Luxembourg	-0,9	Luxembourg	-0,2	Estonie	-0,3
Chypre	0,9	Finlande	-2,5	Finlande	-2,5	Allemagne	-0,8	Luxembourg	-0,8
Pays-Bas	0,5	Allemagne	-3,1	Malte	-3,6	Finlande	-0,8	Finlande	-1,9
Allemagne	-0,1	Malte	-3,7	Belgique	-3,8	Autriche	-2,5	Autriche	-2,5
Autriche	-0,9	Autriche	-4,1	Allemagne	-4,1	Malte	-2,8	Italie	-3,0
Belgique	-1,0	Italie	-5,5	Italie	-4,5	Belgique	-3,7	Malte	-3,3
Slovénie	-1,9	Belgique	-5,6	Autriche	-4,5	Italie	-3,8	Belgique	-3,9
Slovaquie	-2,1	Pays-Bas	-5,6	Pays-Bas	-5,1	Portugal	-4,4	Slovénie	-4,0
Italie	-2,7	Chypre	-6,1	Chypre	-5,3	Pays-Bas	-4,5	Pays-Bas	-4,1
Estonie	-2,9	Slovénie	-6,2	Slovénie	-5,9	Slovaquie	-5,1	Slovaquie	-4,3
France	**-3,3**	**France**	**-7,5**	**France**	**-7,1**	**France**	**-5,3**	**France**	**-4,8**
Portugal	-3,6	Slovaquie	-8,0	Slovaquie	-7,7	Chypre	-6,3	Chypre	-6,3
Espagne	-4,5	Portugal	-10,2	Espagne	-9,7	Slovénie	-6,4	Portugal	-6,4
Malte	-4,6	Espagne	-11,2	Portugal	-9,8	Espagne	-9,4	Irlande	-7,6
Irlande	-7,4	Irlande	-13,9	Grèce	-10,7	Grèce	-9,5	Grèce	-10,0
Grèce	-9,8	Grèce	-15,6	Irlande	-30,8	Irlande	-13,4	Espagne	-10,6
Danemark	3,2	*Danemark*	-2,7	*Danemark*	-2,5	*Danemark*	-1,8	*Danemark*	-4,0
Suède	2,2	*Suède*	-0,7	*Suède*	0,3	*Suède*	0,2	*Suède*	-0,5
Roy. Uni	-5,1	*Roy. Uni*	-11,5	*Roy. Uni*	-10,2	*Roy. Uni*	-7,8	*Roy. Uni*	-6,3
Pologne	-3,7	*Pologne*	-7,4	*Pologne*	-7,9	*Pologne*	-5,0	*Pologne*	-3,9
Bulgarie	1,7	*Bulgarie*	-4,3	*Bulgarie*	-3,1	*Bulgarie*	-2,0	*Bulgarie*	-0,8
Roumanie	-5,7	*Lettonie*	-9,8	*Lettonie*	-8,1	*Roumanie*	-5,6	*R. tchèque*	-4,4

Sources : Prévisions de printemps 2013 de la Commission.

Tableau 2 : SOLDES PRIMAIRES (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de solde primaire)

2008		2009		2010		2011		2012	
z. € (17)	0,9	**z. € (17)**	-3,5	**z. € (17)**	-3,4	**z. € (17)**	-1,1	**z. € (17)**	-0,6
UE (27)	0,4	**UE (27)**	-4,2	**UE (27)**	-3,8	**UE (27)**	-1,5	**UE (27)**	-1,0
Finlande	5,8	Allemagne	-0,4	Estonie	0,3	Allemagne	1,8	Allemagne	2,6
Chypre	3,8	Luxembourg	-0,5	Italie	0,1	Estonie	1,3	Italie	2,5
Luxembourg	3,5	Malte	-0,6	Belgique	-0,4	Italie	1,2	Autriche	0,1
Belgique	2,8	Italie	-0,8	Luxembourg	-0,5	Finlande	0,3	Estonie	-0,1
Pays-Bas	2,7	Finlande	-1,3	Malte	-0,6	Malte	0,3	Malte	-0,2
Allemagne	2,7	Autriche	-1,3	Finlande	-1,4	Luxembourg	0,2	Luxembourg	-0,4
Italie	2,5	Estonie	-1,8	Allemagne	-1,6	Autriche	0,2	Belgique	-0,5
Autriche	1,7	Belgique	-1,9	Autriche	-1,8	Portugal	-0,4	Finlande	-0,8
France	**-0,4**	Pays-Bas	-3,4	Chypre	-3,0	Belgique	-0,4	Slovénie	-1,9
Portugal	-0,6	Chypre	-3,6	Pays-Bas	-3,1	Grèce	-2,4	Portugal	-2,0
Slovénie	-0,8	Slovénie	-4,9	Slovénie	-4,3	Pays-Bas	-2,4	Pays-Bas	-2,2
Slovaquie	-0,8	**France**	**-5,1**	**France**	**-4,7**	**France**	**-2,7**	**France**	**-2,3**
Malte	-1,5	Slovaquie	-6,6	Grèce	-4,9	Slovaquie	-3,5	Slovaquie	-2,5
Estonie	-2,7	Portugal	-7,3	Slovaquie	-6,3	Chypre	-3,9	Chypre	-3,1
Espagne	-2,9	Espagne	-9,4	Portugal	-7,0	Slovénie	-4,4	Irlande	-3,9
Grèce	-4,8	Grèce	-10,5	Espagne	-7,7	Espagne	-7,0	Grèce	-5,0
Irlande	-6,0	Irlande	-11,8	Irlande	-27,7	Irlande	-10,0	Espagne	-7,7
Danemark	4,7	*Danemark*	-0,9	*Danemark*	-0,8	*Danemark*	-0,1	*Danemark*	-2,4
Suède	3,8	*Suède*	0,2	*Suède*	1,1	*Suède*	1,2	*Suède*	0,2
Roy. Uni	-2,8	*Roy. Uni*	-9,5	*Roy. Uni*	-7,2	*Roy. Uni*	-4,5	*Roy. Uni*	-3,4
Pologne	-1,5	*Pologne*	-4,8	*Pologne*	-5,2	*Pologne*	-2,3	*Pologne*	-1,1
Bulgarie	2,6	*Hongrie*	0,1	*Hongrie*	-0,2	*Hongrie*	8,4	*Hongrie*	2,3
Roumanie	-5,0	*Lettonie*	-8,3	*Lettonie*	-6,7	*Roumanie*	-3,9	*R. tchèque*	-2,9

Sources : Prévisions de printemps 2013 de la Commission.

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)

2008		2009		2010		2011		2012	
z. € (17)	-3,0	**z. € (17)**	-4,5	**z. € (17)**	-4,5	**z. € (17)**	-3,6	**z. € (17)**	-2,1
UE (27)	-3,2	**UE (27)**	-5,0	**UE (27)**	-4,9	**UE (27)**	-3,9	**UE (27)**	-2,8
Luxembourg	2,7	Luxembourg	1,0	Luxembourg	-0,1	Luxembourg	0,3	Allemagne	0,3
Finlande	2,5	Finlande	0,6	Finlande	-0,7	Finlande	-0,1	Estonie	0,2
Pays-Bas	-0,7	Allemagne	-0,8	Estonie	-1,1	Estonie	-0,6	Luxembourg	0,1
Chypre	-0,8	Estonie	-1,1	Allemagne	-2,3	Allemagne	-0,9	Finlande	-0,7
Allemagne	-0,9	Autriche	-2,7	Autriche	-3,3	Autriche	-2,2	Grèce	-1,0
Autriche	-1,9	Belgique	-3,9	Belgique	-3,4	Belgique	-3,5	Italie	-1,4
Belgique	-2,1	Malte	-3,9	Italie	-3,7	Malte	-3,6	Autriche	-1,5
Italie	-3,8	Pays-Bas	-4,1	Pays-Bas	-4,0	Italie	-3,6	Pays-Bas	-2,6
Slovaquie	-4,1	Italie	-4,2	Malte	-4,6	Pays-Bas	-3,7	Slovénie	-2,7
France	**-4,2**	Slovénie	-4,4	Slovénie	-4,7	**France**	**-4,7**	Belgique	-3,0
Slovénie	-4,4	**France**	**-6,1**	Chypre	-5,7	Slovénie	-4,7	**France**	**-3,6**
Espagne	-4,5	Chypre	-6,5	**France**	**-5,8**	Slovaquie	-5,2	Malte	-4,1
Portugal	-4,5	Slovaquie	-7,2	Slovaquie	-7,1	Grèce	-5,4	Slovaquie	-4,1
Estonie	-4,5	Espagne	-8,5	Espagne	-7,4	Portugal	-6,6	Portugal	-4,2
Malte	-6,2	Portugal	-8,7	Portugal	-8,8	Chypre	-6,6	Espagne	-5,5
Irlande	-7,6	Irlande	-9,8	Grèce	-8,8	Espagne	-7,2	Chypre	-6,7
Grèce	-9,6	Grèce	-14,8	Irlande	-9,1	Irlande	-7,7	Irlande	-7,4
Danemark	2,3	*Danemark*	0,2	*Danemark*	-0,2	*Danemark*	0,3	*Danemark*	0,3
Suède	1,5	*Suède*	2,7	*Suède*	1,3	*Suède*	0,2	*Suède*	0,2
Roy. Uni	-5,0	*Roy. Uni*	-9,4	*Roy. Uni*	-8,9	*Roy. Uni*	-6,8	*Roy. Uni*	-7,0
Pologne	-5,0	*Pologne*	-8,2	*Pologne*	-8,3	*Pologne*	-5,4	*Pologne*	-3,8
Bulgarie	-0,2	*Hongrie*	-2,3	*Bulgarie*	-2,1	*Bulgarie*	-1,6	*Bulgarie*	-0,4
Roumanie	-7,9	*Roumanie*	-9,5	*Roumanie*	-6,2	*Lituanie*	-4,9	*Lituanie*	-3,2

Source : Prévisions de printemps 2013 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)

2008		2009		2010		2011		2012	
Zone euro	-3,2	Zone euro	-5,0	Zone euro	-4,3	Zone euro	-3,4	Zone euro	-2,0
Finlande	2,2	Luxembourg	-0,2	Luxembourg	-0,2	Luxembourg	0,2	Estonie	1,3
Luxembourg	1,4	Finlande	-0,8	Estonie	-0,4	Estonie	-0,1	Luxembourg	0,1
Allemagne	-0,9	Estonie	-1,2	Finlande	-1,8	Finlande	-0,9	Allemagne	-0,4
Pays-Bas	-1,0	Allemagne	-1,5	Allemagne	-2,5	Allemagne	-1,3	Italie	-0,6
Belgique	-2,4	Autriche	-3,5	Italie	-2,7	Autriche	-1,9	Grèce	-0,8
Autriche	-2,5	Italie	-3,8	Autriche	-2,9	Italie	-2,8	Autriche	-1,1
Estonie	-3,4	Belgique	-4,3	Pays-Bas	-3,7	Pays-Bas	-3,8	Finlande	-1,6
Portugal	-3,5	Pays-Bas	-5,0	Belgique	-3,7	Belgique	-4,0	Pays-Bas	-2,7
Italie	-3,5	**France**	**-6,7**	**France**	**-6,1**	Portugal	-4,6	Belgique	-3,0
France	**-4,5**	Portugal	-7,5	Espagne	-7,0	**France**	**-4,6**	Portugal	-3,2
Espagne	-5,5	Irlande	-9,1	Portugal	-7,3	Irlande	-5,8	**France**	**-3,7**
Irlande	-8,0	Espagne	-9,4	Irlande	-7,4	Espagne	-6,2	Espagne	-4,2
Grèce	-13,1	Grèce	-16,5	Grèce	-10,6	Grèce	-7,0	Irlande	-4,5
Danemark	1,3	Danemark	-1,8	Danemark	-0,7	Danemark	-0,2	Danemark	-0,7
Suède	1,4	Suède	1,7	Suède	0,9	Suède	0,3	Suède	-0,2
Roy. Uni	-5,9	Roy. Uni	-9,1	Roy. Uni	-8,8	Roy. Uni	-7,4	Roy. Uni	-7,8
Pologne	-4,1	Pologne	-6,9	Pologne	-8,4	Pologne	-6,6	Pologne	-4,7
Hongrie	-4,8	Hongrie	-3,4	Hongrie	-5,3	Hongrie	-5,8	Hongrie	-2,7
R. tchèque	-4,3	R. tchèque	-6,4	R. tchèque	-5,4	R. tchèque	-4,3	R. tchèque	-1,3
Suisse	1,5	Suisse	1,0	Suisse	0,4	Suisse	0,6	Suisse	0,9
Australie	-1,2	Australie	-4,7	Australie	-4,8	Australie	-3,3	Australie	-3,0
N. Zélande	-0,1	N. Zélande	-3,0	N. Zélande	-3,3	N. Zélande	-3,1	N. Zélande	-3,1
Canada	-1,0	Canada	-3,8	Canada	-4,6	Canada	-3,8	Canada	-3,1
États-Unis	-6,5	États-Unis	-9,4	États-Unis	-9,3	États-Unis	-8,3	États-Unis	-7,2

Source des données utilisées : Prévisions de printemps 2013 de l'OCDE.

Tableau 5 : DETTES PUBLIQUES (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de dette publique)

2008		2009		2010		2011		2012	
z. € (17)	70,2	**z. € (17)**	80,0	**z. € (17)**	85,6	**z. € (17)**	88,0	**z. € (17)**	92,7
UE (27)	62,2	**UE (27)**	74,6	**UE (27)**	80,2	**UE (27)**	83,1	**UE (27)**	86,9
Estonie	4,5	Estonie	7,2	Estonie	6,7	Estonie	6,2	Estonie	10,1
Luxembourg	14,4	Luxembourg	15,3	Luxembourg	19,2	Luxembourg	18,3	Luxembourg	20,8
Slovénie	22,0	Slovénie	35,0	Slovénie	38,6	Slovaquie	43,3	Slovaquie	52,1
Slovaquie	27,9	Slovaquie	35,6	Slovaquie	41,0	Slovénie	46,9	Finlande	53,0
Finlande	33,9	Finlande	43,5	Finlande	48,6	Finlande	49,0	Slovénie	54,1
Espagne	40,2	Espagne	53,9	Chypre	61,3	Pays-Bas	65,5	Pays-Bas	71,2
Irlande	44,5	Chypre	58,5	Espagne	61,5	Espagne	69,3	Malte	72,1
Chypre	48,9	Pays-Bas	60,8	Pays-Bas	63,1	Malte	70,3	Autriche	73,4
Pays-Bas	58,5	Irlande	64,8	Malte	67,4	Chypre	71,1	Allemagne	81,9
Malte	60,9	Malte	66,4	Autriche	72,0	Autriche	72,5	Espagne	84,2
Autriche	63,8	Autriche	69,2	**France**	**82,4**	Allemagne	80,4	Chypre	85,8
Allemagne	66,8	Allemagne	74,5	Allemagne	82,4	**France**	**85,8**	**France**	**90,2**
France	**68,2**	**France**	**79,2**	Irlande	92,1	Belgique	97,8	Belgique	99,6
Portugal	71,7	Portugal	83,7	Portugal	94,0	Irlande	106,4	Irlande	117,6
Belgique	89,2	Belgique	95,7	Belgique	95,5	Portugal	108,3	Portugal	123,6
Italie	106,1	Italie	116,4	Italie	119,3	Italie	120,8	Italie	127,0
Grèce	112,9	Grèce	129,7	Grèce	148,3	Grèce	170,3	Grèce	156,9
Danemark	33,4	*Danemark*	40,7	*Danemark*	42,7	*Danemark*	46,4	*Danemark*	45,8
Suède	38,8	*Suède*	42,6	*Suède*	39,4	*Suède*	38,4	*Suède*	38,2
Roy. Uni	52,3	*Roy. Uni*	67,8	*Roy. Uni*	79,4	*Roy. Uni*	85,5	*Roy. Uni*	90,0
Pologne	47,1	*Pologne*	50,9	*Pologne*	54,8	*Pologne*	56,2	*Pologne*	55,6
Bulgarie	13,7	*Bulgarie*	14,6	*Bulgarie*	16,2	*Bulgarie*	16,3	*Bulgarie*	18,5
Hongrie	73,0	*Hongrie*	79,8	*Hongrie*	81,8	*Hongrie*	81,4	*Hongrie*	79,2

Sources : Prévisions de printemps 2013 de la Commission.

Tableau 6 : CHARGES DE LA DETTE (en points de PIB et, pour la zone euro, avec classement par taille de charges)

2008		2009		2010		2011		2012	
z. € (17)	3,0	**z. € (17)**	2,9	**z. € (17)**	2,8	**z. € (17)**	3,0	**z. € (17)**	3,1
UE (27)	2,8	**UE (27)**	2,6	**UE (27)**	2,7	**UE (27)**	2,9	**UE (27)**	2,9
Estonie	0,2	Estonie	0,2	Estonie	0,1	Estonie	0,1	Estonie	0,2
Luxembourg	0,3	Luxembourg	0,4	Luxembourg	0,4	Luxembourg	0,5	Luxembourg	0,4
Slovénie	1,1	Finlande	1,1	Finlande	1,1	Finlande	1,1	Finlande	1,0
Slovaquie	1,2	Slovénie	1,3	Slovaquie	1,3	Slovaquie	1,6	Slovaquie	1,9
Irlande	1,3	Slovaquie	1,4	Slovénie	1,6	Slovénie	1,9	Pays-Bas	1,9
Finlande	1,4	Espagne	1,8	Espagne	1,9	Pays-Bas	2,0	Slovénie	2,1
Espagne	1,6	Irlande	2,0	Pays-Bas	2,0	Chypre	2,4	Allemagne	2,5
Pays-Bas	2,2	Pays-Bas	2,2	Chypre	2,2	Espagne	2,5	**France**	**2,5**
Autriche	2,6	**France**	**2,4**	**France**	**2,4**	Allemagne	2,6	Autriche	2,6
Allemagne	2,8	Chypre	2,6	Allemagne	2,5	**France**	**2,6**	Espagne	3,0
Chypre	2,8	Allemagne	2,7	Autriche	2,7	Autriche	2,6	Malte	3,2
France	**2,9**	Autriche	2,8	Portugal	2,8	Malte	3,1	Chypre	3,2
Portugal	3,0	Portugal	2,8	Malte	2,9	Belgique	3,3	Belgique	3,4
Malte	3,1	Malte	3,1	Irlande	3,2	Irlande	3,3	Irlande	3,7
Belgique	3,8	Belgique	3,6	Belgique	3,4	Portugal	4,1	Portugal	4,4
Grèce	5,0	Italie	4,7	Italie	4,6	Italie	5,0	Grèce	5,0
Italie	5,2	Grèce	5,2	Grèce	5,8	Grèce	7,1	Italie	5,5
Danemark	1,4	*Danemark*	1,8	*Danemark*	1,7	*Danemark*	1,8	*Danemark*	1,6
Suède	1,7	*Suède*	1,0	*Suède*	0,8	*Suède*	1,0	*Suède*	0,7
Roy. Uni	2,3	*Roy. Uni*	2,0	*Roy. Uni*	3,0	*Roy. Uni*	3,3	*Roy. Uni*	3,0
Pologne	2,2	*Pologne*	2,6	*Pologne*	2,7	*Pologne*	2,7	*Pologne*	2,8
Lettonie	0,6	*Bulgarie*	0,8	*Bulgarie*	0,7	*Bulgarie*	0,7	*Bulgarie*	0,9
Hongrie	4,2	*Hongrie*	4,7	*Hongrie*	4,1	*Hongrie*	4,1	*Hongrie*	4,2

Source : Prévisions de printemps de la Commission.

Tableau 7 : Emprunts d'État à 10 ans : rendements moyens observés au sein de la zone euro

	Rendements moyens annuels				Rendements moyens mensuels de l'année 2012											
	2009	2010	2011	2012	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
France	3,64	3,11	3,30	2,52	3,16	2,95	2,92	2,99	2,76	2,57	2,27	2,11	2,23	2,22	2,13	1,99
Allemagne	3,27	2,78	2,65	1,56	1,86	1,90	1,88	1,73	1,46	1,43	1,31	1,42	1,54	1,51	1,39	1,36
Italie	4,30	4,05	5,35	5,47	6,55	5,55	4,97	5,52	5,66	5,92	6,04	5,85	5,16	4,96	4,85	4,53
Espagne	4,02	4,28	5,44	5,87	5,30	5,12	5,20	5,82	6,15	6,63	6,86	6,63	5,92	5,67	5,69	5,34
Pays-Bas	3,71	3,01	2,98	1,95	2,20	2,35	2,40	2,29	1,97	1,93	1,75	1,76	1,84	1,77	1,65	1,56
Belgique	3,90	3,46	4,24	2,96	4,15	3,58	3,40	3,41	3,19	3,09	2,72	2,56	2,62	2,44	2,30	2,10
Autriche	3,94	3,21	3,32	2,35	3,11	2,97	2,85	2,80	2,47	2,27	2,05	1,99	2,10	2,02	1,83	1,75
Finlande	3,73	3,00	3,01	1,87	2,28	2,35	2,30	2,14	1,80	1,77	1,54	1,54	1,76	1,78	1,66	1,58
Portugal	4,20	5,30	10,17	10,65	14,09	12,99	13,06	11,89	11,62	10,67	10,63	9,88	8,61	8,13	8,31	7,26
Irlande (1)	5,14	5,76	9,94	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Grèce	5,16	9,14	18,69	24,23	34,32	33,83	24,73	21,29	26,68	28,00	25,91	24,40	20,81	17,86	17,21	13,27

Source : moyennes calculées à partir des rendements journaliers publiés par l'agence Bloomberg

(1) L'Irlande n'a plus de titre de référence à dix ans à compter du 11 octobre 2011.

(2) **Tableau 8 : Dynamiques d'endettement : comparaison des données budgétaires à l'œuvre à la fin de 2011 (en points de PIB ou %)**

États 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
z. € (17)	95,7	-3,7	-0,6	3,1	obligation de refinancement	-2,1
UE (27)	92,0	-4,0	-1,0	2,9	obligation de refinancement	-2,8
Grèce*	156,9	-10,0	-5,0	5,0	obligation de refinancement	-1,0
Italie*	127,0	-3,0	2,5	5,5	45,5	-1,4
Portugal*	123,6	-6,4	-2,0	4,4	obligation de refinancement	-4,2
Irlande*	117,6	-7,6	-3,9	3,7	obligation de refinancement	-7,4
Belgique*	99,6	-3,9	-0,5	3,4	obligation de refinancement	-3,0
France*	**90,2**	**-4,8**	**-2,3**	**2,5**	obligation de refinancement	**-3,6**
Royaume Uni	90,0	-6,3	-3,4	3,0	obligation de refinancement	-7,0
Chypre*	85,8	-6,3	-3,1	3,2	obligation de refinancement	-6,7
Espagne*	84,2	-10,6	-7,7	3,0	obligation de refinancement	-5,5
Allemagne*	81,9	0,2	2,6	2,5	108,3	0,3
Hongrie	79,2	-1,9	2,3	4,2	56,1	-0,7
Autriche*	73,4	-2,5	0,1	2,6	3,8	-1,5
Malte*	72,1	-3,3	-0,2	3,2	obligation de refinancement	-4,1
Pays-Bas*	71,2	-4,1	-2,2	1,9	obligation de refinancement	-2,6
Pologne	55,6	-3,9	-1,1	2,8	obligation de refinancement	-3,8
Slovénie*	54,1	-4,0	-1,9	2,1	obligation de refinancement	-2,7
Finlande*	53,0	-1,9	-0,8	1,0	obligation de refinancement	-0,7
Slovaquie*	52,1	-4,3	-2,5	1,9	obligation de refinancement	-4,1
Danemark	45,8	-4,0	-2,4	1,6	obligation de refinancement	0,3

Tableau 8 (suite)

États 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
République tchèque	45,8	-4,4	-2,9	1,5	obligation de refinancement	-1,7
Lettonie	40,7	-1,2	0,1	1,3	7,7	-0,3
Lituanie	40,7	-3,2	-1,4	1,8	obligation de refinancement	-3,2
Suède	38,2	-0,5	0,2	0,7	28,6	0,2
Roumanie	37,8	-2,9	-1,1	1,8	obligation de refinancement	-2,7
Luxembourg*	20,8	-0,8	-0,4	0,4	obligation de refinancement	0,1
Bulgarie	18,5	-0,8	0,1	0,9	obligation de refinancement	-0,4
Estonie*	10,1	-0,3	-0,1	0,2	obligation de refinancement	0,2
Sources :	*Commission : Prévisions de printemps 2013*				*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)

2008		2009		2010		2011		2012	
z. € (17)	47,1	**z. € (17)**	51,2	**z. € (17)**	51,0	**z. € (17)**	49,5	**z. € (17)**	49,9
UE (27)	47,1	**UE (27)**	51,1	**UE (27)**	50,6	**UE (27)**	49,1	**UE (27)**	49,4
France	**53,3**	**France**	**56,8**	Irlande	66,1	**France**	**55,9**	**France**	**56,6**
Grèce	50,5	Finlande	55,9	**France**	**56,5**	Finlande	54,7	Finlande	55,6
Belgique	49,7	Grèce	54,0	Finlande	55,5	Belgique	53,2	Grèce	54,7
Autriche	49,3	Belgique	53,6	Autriche	52,6	Grèce	51,9	Belgique	54,7
Finlande	49,2	Autriche	52,6	Belgique	52,4	Slovénie	50,8	Autriche	51,2
Italie	48,6	Italie	52,0	Portugal	51,5	Autriche	50,5	Italie	50,7
Pays-Bas	46,2	Pays-Bas	51,4	Grèce	51,3	Italie	50,0	Pays-Bas	50,4
Portugal	44,7	Portugal	49,7	Pays-Bas	51,3	Pays-Bas	49,9	Slovénie	49,0
Slovénie	44,3	Slovénie	49,3	Italie	50,5	Portugal	49,4	Portugal	47,4
Allemagne	44,1	Irlande	48,6	Slovénie	50,4	Irlande	48,2	Espagne	47,0
Malte	43,2	Allemagne	48,2	Allemagne	47,7	Chypre	46,0	Chypre	46,3
Irlande	43,1	Espagne	46,3	Espagne	46,3	Allemagne	45,3	Allemagne	45,0
Chypre	42,1	Chypre	46,2	Chypre	46,2	Espagne	45,1	Malte	43,9
Espagne	41,5	Estonie	45,5	Luxembourg	42,9	Malte	42,1	Luxembourg	43,0
Estonie	39,7	Luxembourg	44,6	Malte	42,0	Luxembourg	41,8	Irlande	42,2
Luxembourg	39,1	Malte	42,4	Estonie	40,7	Slovaquie	38,3	Estonie	40,5
Slovaquie	34,9	Slovaquie	41,6	Slovaquie	40,0	Estonie	38,3	Slovaquie	37,4
Danemark	51,6	*Danemark*	58,0	*Danemark*	57,5	*Danemark*	57,5	*Danemark*	59,5
Suède	51,7	*Suède*	54,7	*Suède*	52,0	*Suède*	51,0	*Suède*	51,8
Roy. Uni	47,7	*Roy. Uni*	51,4	*Roy. Uni*	50,5	*Roy. Uni*	48,6	*Roy. Uni*	48,5
Pologne	43,2	*Pologne*	44,6	*Pologne*	45,4	*Pologne*	43,4	*Pologne*	42,3
Hongrie	49,3	*Hongrie*	51,5	*Hongrie*	49,7	*Hongrie*	49,5	*Hongrie*	48,4
Lituanie	37,2	*Roumanie*	41,1	*Bulgarie*	37,4	*Bulgarie*	35,6	*Bulgarie*	35,7

Sources : Prévisions de printemps 2013 de la Commission.

Tableau 10 : TOTAL DES RECETTES PUBLIQUES (classement, au sein de la zone euro, par ordre décroissant du poids des recettes publiques)

2008		2009		2010		2011		2012	
z. € (17)	45,0	**z. € (17)**	44,9	**z. € (17)**	44,8	**z. € (17)**	45,3	**z. € (17)**	46,2
UE (27)	44,7	**UE (27)**	44,2	**UE (27)**	44,1	**UE (27)**	44,7	**UE (27)**	45,4
Finlande	53,6	Finlande	53,4	Finlande	53,0	Finlande	53,9	Finlande	53,7
France	**49,9**	**France**	**49,2**	**France**	**49,5**	**France**	**50,6**	**France**	**51,7**
Belgique	48,7	Autriche	48,5	Belgique	48,7	Belgique	49,5	Belgique	50,8
Autriche	48,3	Belgique	48,1	Autriche	48,1	Autriche	48,0	Autriche	48,7
Pays-Bas	46,7	Italie	46,5	Pays-Bas	46,1	Italie	46,2	Italie	47,7
Italie	45,9	Pays-Bas	45,8	Italie	46,1	Pays-Bas	45,4	Pays-Bas	46,4
Allemagne	44,0	Allemagne	45,1	Slovénie	44,5	Portugal	45,0	Allemagne	45,2
Chypre	43,1	Luxembourg	43,8	Allemagne	43,6	Allemagne	44,5	Slovénie	45,0
Slovénie	42,4	Estonie	43,5	Luxembourg	42,0	Slovénie	44,4	Grèce	44,7
Luxembourg	42,3	Slovénie	43,1	Portugal	41,6	Grèce	42,4	Luxembourg	42,1
Portugal	41,1	Chypre	40,1	Estonie	40,9	Luxembourg	41,5	Portugal	41,0
Grèce	40,7	Portugal	39,6	Chypre	40,9	Chypre	39,7	Malte	40,5
Malte	38,6	Malte	38,7	Grèce	40,6	Estonie	39,5	Estonie	40,2
Espagne	37,0	Grèce	38,3	Malte	38,4	Malte	39,3	Chypre	40,0
Estonie	36,7	Espagne	35,1	Espagne	36,6	Espagne	35,7	Espagne	36,4
Irlande	35,7	Irlande	34,7	Irlande	35,2	Irlande	34,9	Irlande	34,6
Slovaquie	32,8	Slovaquie	32,1	Slovaquie	32,3	Slovaquie	33,3	Slovaquie	33,1
Danemark	54,8	*Danemark*	55,3	*Danemark*	55,0	*Danemark*	55,7	*Danemark*	55,5
Suède	53,9	*Suède*	54,0	*Suède*	52,3	*Suède*	51,2	*Suède*	51,3
Roy. Uni	42,6	*Roy. Uni*	39,9	*Roy. Uni*	40,3	*Roy. Uni*	40,8	*Roy. Uni*	42,2
Pologne	39,5	*Pologne*	37,2	*Pologne*	37,6	*Pologne*	38,4	*Pologne*	38,4
Hongrie	45,5	*Hongrie*	46,9	*Hongrie*	45,4	*Hongrie*	53,8	*Hongrie*	46,5
Roumanie	33,6	*Roumanie*	32,1	*Roumanie*	33,3	*Lituanie*	33,3	*Lituanie*	32,9

Sources : Prévisions de printemps 2013 de la Commission.

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Nous partageons les grandes lignes des analyses que fait la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques en 2013.

Alors que ce rapport répondait l'an dernier à une demande exceptionnelle d'audit de la part du Premier ministre, il s'inscrit cette année dans le cadre de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances.

Nous tenons à remercier la Cour des comptes pour ses nombreuses propositions d'économies, qui permettront d'alimenter les travaux qui seront conduits au cours des prochains mois afin de maîtriser l'évolution de la dépense publique.

1. Un effort de réduction des dépenses inédit en 2012

L'exécution 2012 reflète pleinement l'engagement du gouvernement à rétablir les finances publiques.

Ainsi, le solde de l'ensemble des administrations publiques s'est amélioré en 2012 de ½ point de PIB (- 4,8 % après - 5,3 % en 2011), malgré une conjoncture particulièrement déprimée, grâce à un ajustement structurel très important de 1,1 point du PIB. Un tel effort n'avait pas été réalisé depuis le milieu des années 1990, afin d'assurer la « qualification à l'euro ».

Cet effort structurel résulte en particulier des mesures en recettes adoptées lors de la loi de finances rectificative du 16 août 2012 et d'une stricte maîtrise de la dépense publique, avec notamment une baisse historique des dépenses de 1'État (- 0,3 milliard d'euros sur le champ de la dépense totale de l'État, y compris dette et pensions) et une évolution contenue de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) qui a été exécuté à près d'1 milliard d'euros en-deçà de l'objectif voté en loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

L'évolution de la dépense publique a donc incontestablement présenté une inflexion majeure, malgré une dépense locale un peu plus dynamique qu'anticipé. Cette dernière a en effet progressé, hors éléments

exceptionnels[192]*, de seulement 0,7 % en volume en 2012, après 0,9 % en 2011, et 1,7 % en moyenne sur la période 2007-2011.*

Le calcul de la Cour aboutissant à un effort proche de zéro sur les dépenses en 2012 doit donc être relativisé. Il repose en effet, comme le note la Cour, sur une hypothèse de croissance potentielle (1,3 %) inférieure au tendanciel de dépense. Il reflète aussi un effet défavorable des « termes de l'échange » : le déflateur du PIB utilisé pour calculer l'effort structurel a ainsi été moins dynamique (1,5 %) que l'indice des prix à la consommation hors tabac (1,9 %) qui sert de référence pour l'évolution de certaines dépenses publiques, notamment les pensions de retraite et les prestations familiales.

Au total, comme le Haut conseil des finances publiques (HCFP) l'a constaté dans son avis du 23 mai 2013, le déficit structurel des administrations publiques s'est donc élevé à 3,9 % du PIB en 2012. Le Gouvernement s'est par ailleurs engagé à définir à l'avenir plus précisément les mesures exceptionnelles à neutraliser pour établir le déficit structurel. Le HCFP relevait à juste titre que l'écart de 0,3 point de PIB avec le solde structurel prévu par la loi de programmation résulte principalement de la révision des comptes nationaux de l'Insee pour l'année 2011.

2. Des risques sous contrôle en 2013

S'agissant de l'exécution budgétaire en cours, les risques que vous identifiez sur le budget de l'État pourront être compensés, s'ils se matérialisent, par des annulations des crédits du budget général mis en réserve ; cette réserve de précaution a d'ailleurs été augmentée par un « surgel » de 2 Md€ en début d'année. La gestion exemplaire du Gouvernement a d'ailleurs porté ses fruits en 2012, puisque le surgel décidé à l'été 2012, couplé au dégel des seules dépenses obligatoires, a permis de compenser en gestion les 2 Md€ de risques que vous aviez identifiés l'an dernier sur la dépense de l'État.

Le programme de stabilité présenté en avril 2013 a sensiblement revu à la baisse le niveau des recettes, du fait des nouvelles hypothèses macro-économiques. L'environnement économique demeure très incertain en 2013 et il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions définitives sur l'évolution des recettes sur l'ensemble de l'année 2013. Comme vous l'indiquez, les incertitudes sont encore grandes sur le rendement de certains impôts.

[192] *Dépenses militaires, recapitalisation de Dexia, budget rectificatif de l'UE et recettes 4G (traitées en moindres dépenses en comptabilité nationale).*

3. Un effort accru en 2014, qui porte principalement sur la dépense

Nous ne partageons pas le point de vue de la Cour concernant l'opportunité de réviser la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques, qui doit rester la référence de notre stratégie de rétablissement des comptes publics. L'effort structurel programmé en 2014 et les années suivantes permettra d'ailleurs de rejoindre le niveau de solde structurel prévu dans la LPFP. Cet effort portera essentiellement sur des économies en dépenses.

Nous souhaitons enfin rappeler que le Gouvernement mettra à jour ses prévisions macroéconomiques à l'occasion des projets de lois financières pour 2014. Cela ne modifiera pas l'effort structurel annoncé dans le programme de stabilité, ni l'objectif d'un retour à l'équilibre structurel en 2016, mais pourrait affecter la trajectoire nominale de finances publiques. Une éventuelle révision se fera dans le respect des cadres national et européen de gouvernance des finances publiques, avec en particulier la flexibilité permise par la proposition de la Commission de reporter à 2015 la date limite de retour du déficit sous 3 %.

4. Un engagement résolu à garantir la pérennité de notre système de protection sociale

Le gouvernement s'est engagé à rétablir l'équilibre structurel, à moyen et long terme, de notre système de protection sociale, afin de redonner confiance aux jeunes générations. Nous ne pouvons néanmoins pas souscrire pleinement à l'analyse que fait la Cour des perspectives financières des régimes sociaux à l'horizon 2030, qui repose sur des hypothèses extrêmes. Le scénario macroéconomique central du Conseil d'orientation des retraites ne peut être jugé excessivement optimiste, eu égard aux projections démographiques disponibles, mais également au vu des projections de croissance potentielle publiées par l'Insee dans son rapport sur l'économie française pour la période 2015-2025. Les hypothèses de croissance de la productivité retenues dans ce scénario central (1,5 %) sont d'ailleurs aussi celles retenues par la Commission européenne et le FMI.

Toutefois, des scénarios bâtis avec des hypothèses économiques plus centrales montrent également l'existence d'un réel besoin de financement. Nous sommes convaincus que la méthode du gouvernement, qui repose sur la concertation et le dialogue social, en partant de constats qui peuvent être partagés, permettra d'assurer le financement dans la durée de nos régimes de retraites, pour les générations présentes et à venir.