



1^{ère} loi de finances rectificative pour 2010

Philippe Marini,
rapporteur général

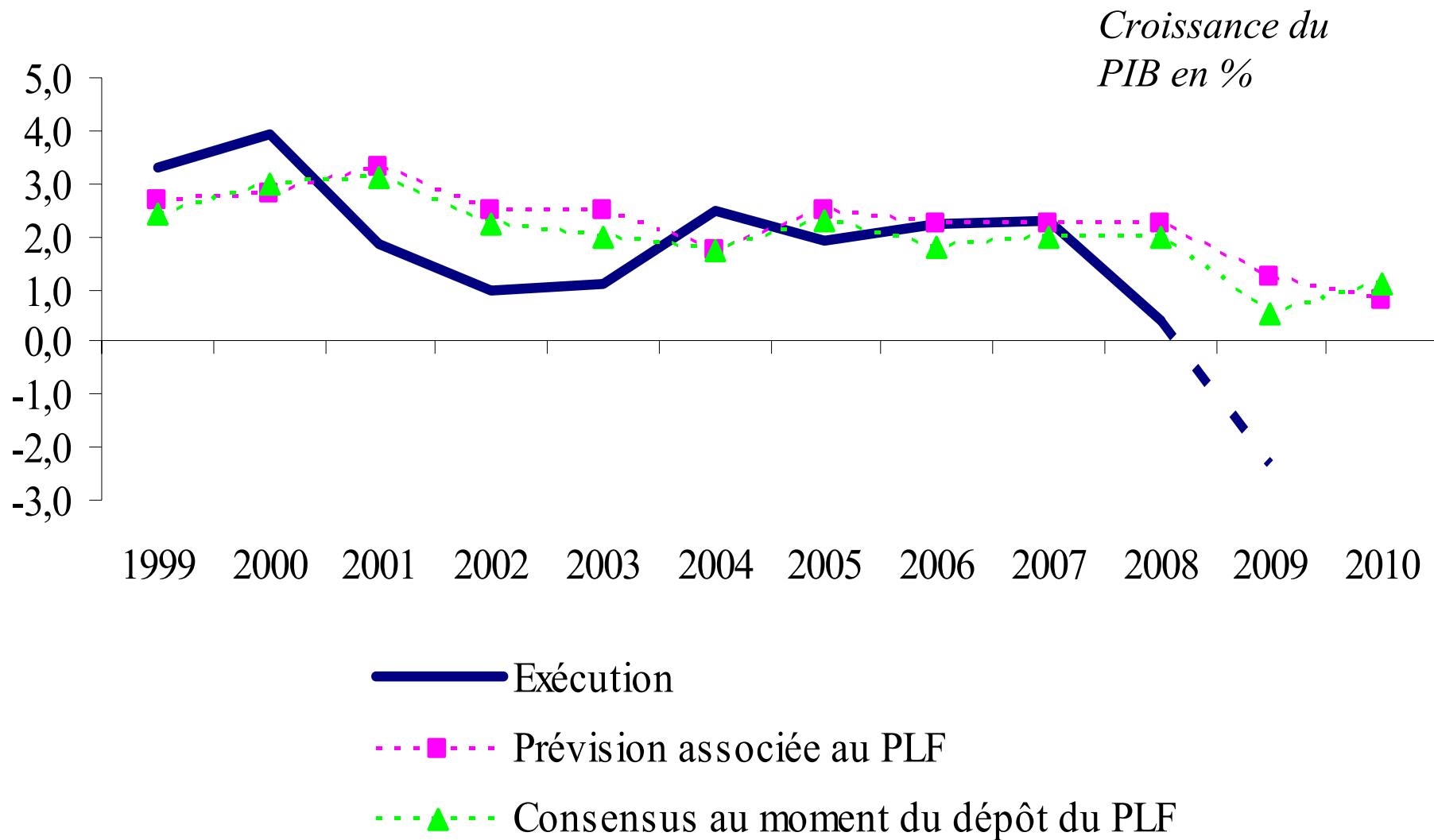
Commission des finances du Sénat
9 février 2010



I. Les grands équilibres du PLFR



Une croissance de l'ordre de $-2,3\%$ en 2009

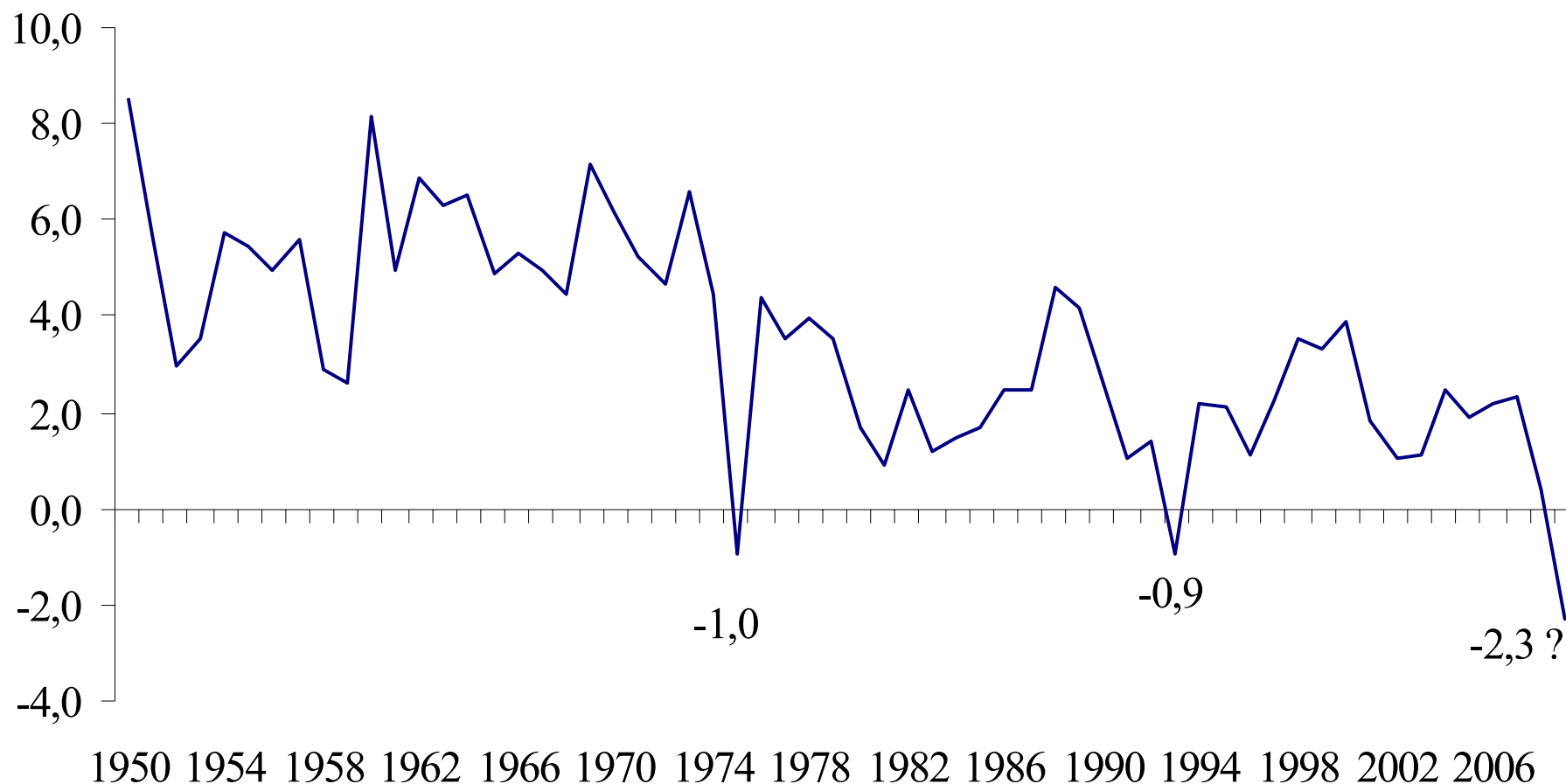




La récession de 2009 en perspective :

1. Croissance en moyenne annuelle

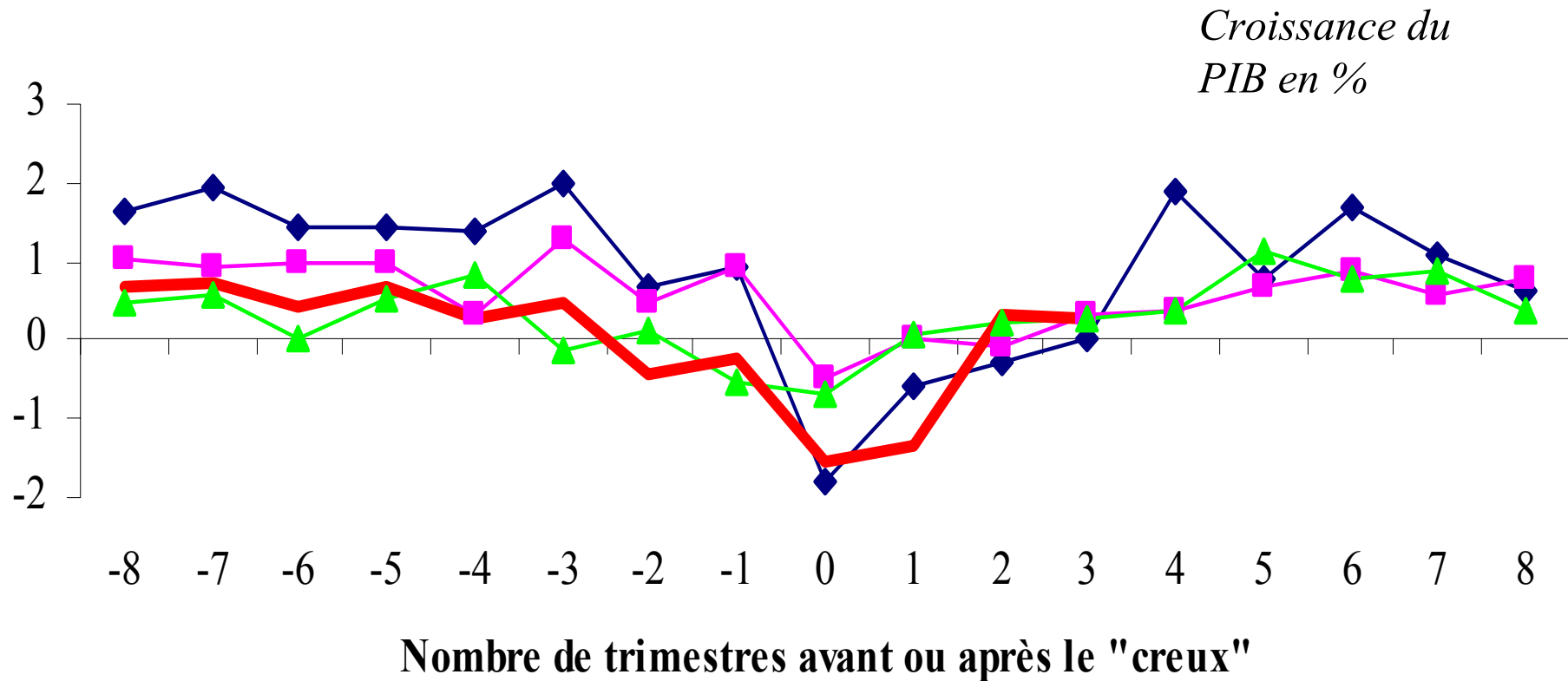
*Croissance du
PIB en %*





La récession de 2009 en perspective :

2. Croissance trimestrielle

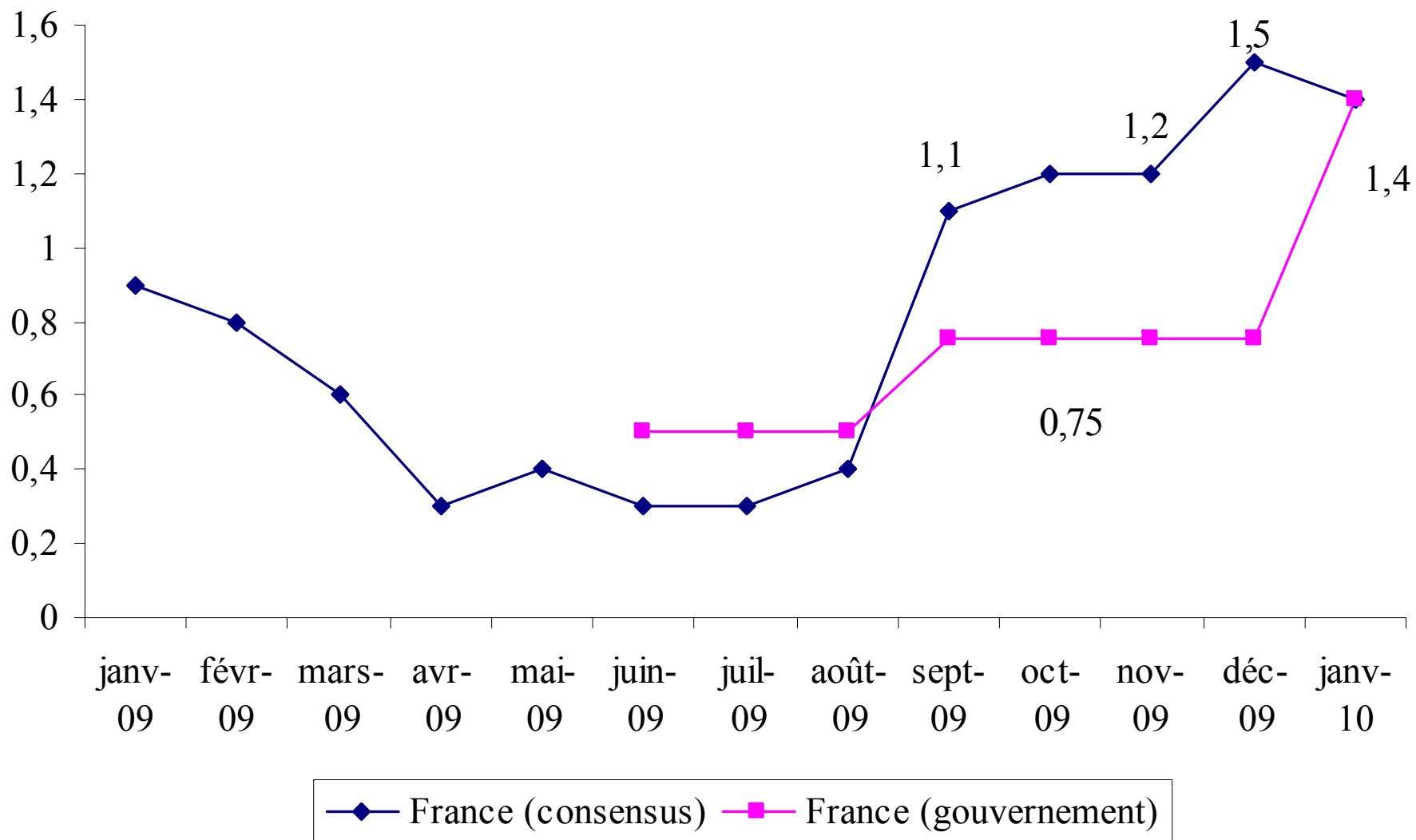


—◆— 1972 T4 à 1976 T4 —■— 1978 T2 à 1982 T2
—▲— 1991 T1 à 1995 T1 —■— 2006 T4 à 2009 T1



Une croissance de 1,4 % en 2010 ?

Prévision de croissance du PIB en 2010 en %





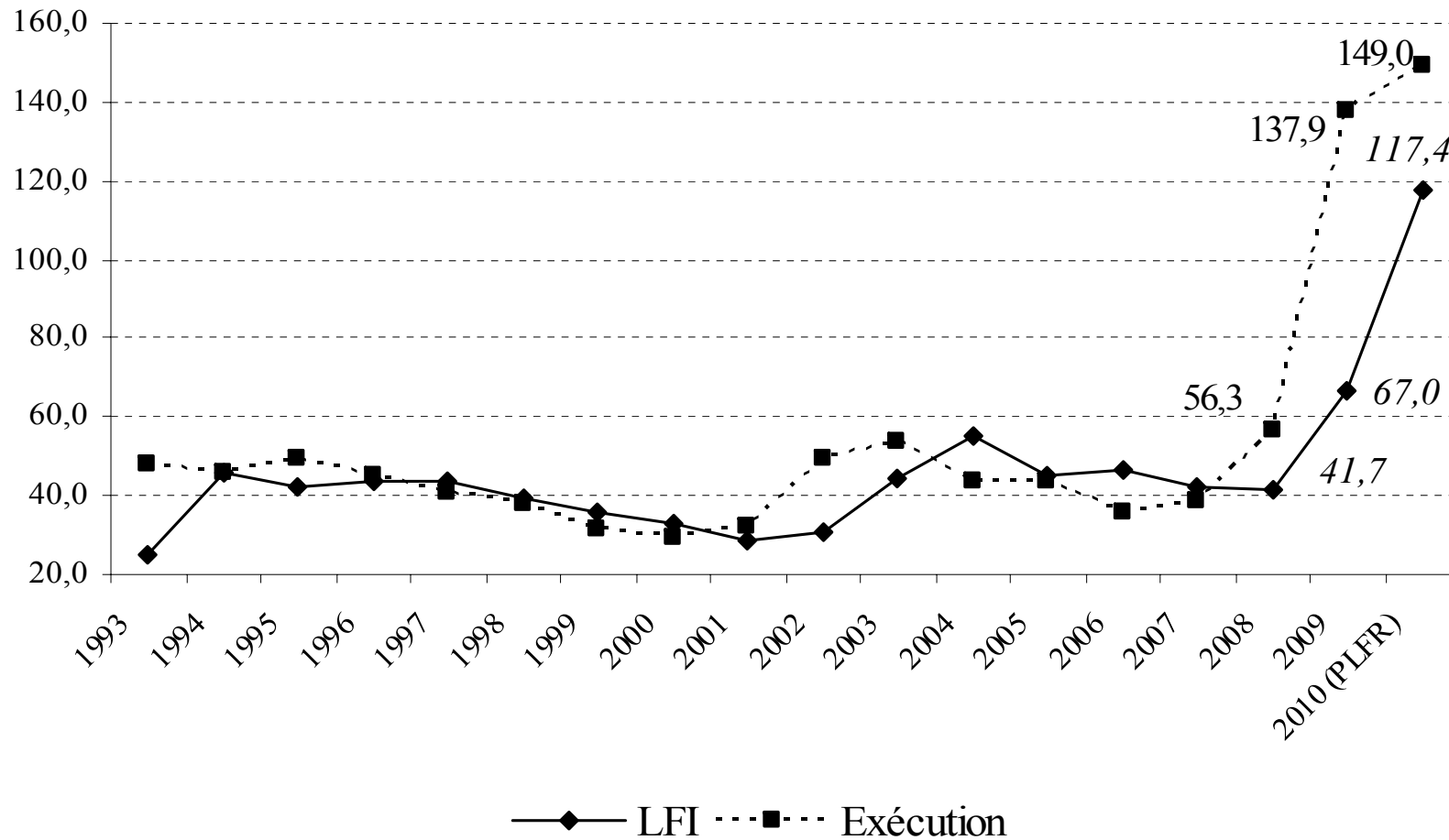
Une croissance encore incertaine en 2010

- Une croissance de 1,4 % en moyenne annuelle implique une croissance de 0,3 % chaque trimestre.
- Les aléas :
 - La demande privée parviendra-t-elle à prendre le relai de la demande publique au second semestre ?
 - La volonté des marchés de « tester » la solidité de la zone euro va-t-elle compromettre la reprise ?
 - La croissance asiatique est-elle solide ?
 - Des aléas plus forts que jamais sur le prix du pétrole et le ₇ taux de change



Un déficit du budget général de 149 Mds € (au lieu de 117,4 Mds €)

En Mds €





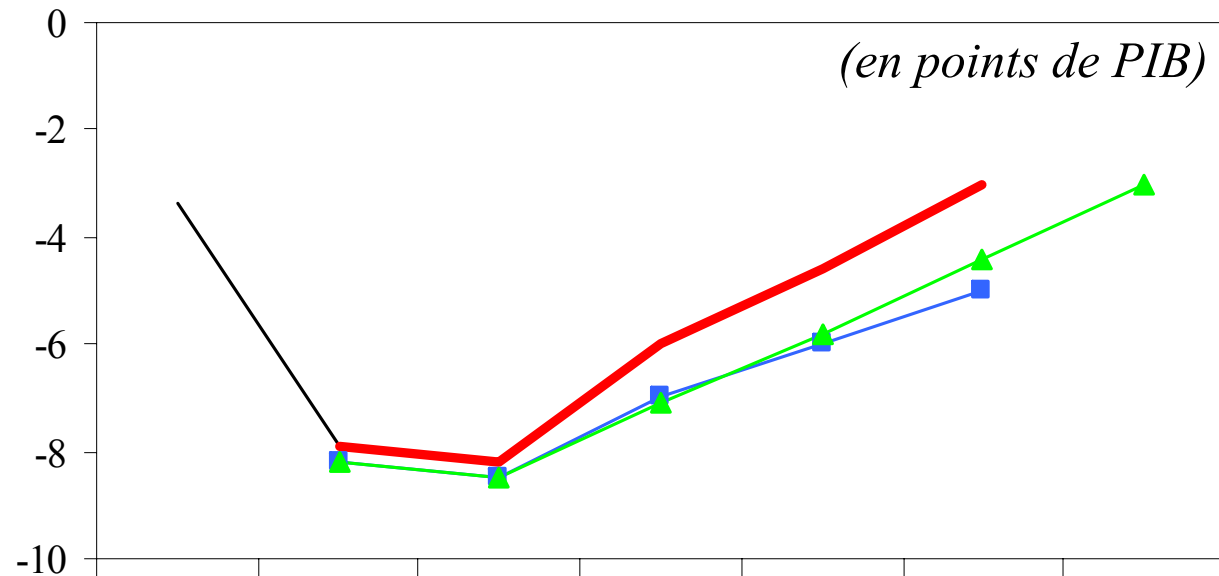
Un augmentation du besoin de financement limitée à 22,9 milliards d'euros

	LFI	LFR	Ecart en Md€	Ecart en %
Besoin de financement				
Amortissement de la dette à LT	31,6	29,5	- 2,1	-7%
Amortissement de la dette à MT	60,3	53,5	- 6,8	-11%
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	4,1	4,1	-	0%
Déficit budgétaire	117,4	149,0	31,6	27%
Total	213,4	236,3	22,9	11%
Ressources de financement				
Emissions à moyen et long termes	175,0	188,0	13,0	7%
Annulations de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique	2,5	2,5	-	0%
Variation nette des BTF	31,0	1,2	- 29,8	-96%
Variation des dépôts des correspondants	- 3,0	27,0	30,0	-1000%
Variation du compte de Trésor	4,8	14,3	9,5	198%
Autres ressources de trésorerie	3,1	3,1	-	0%
Total	213,4	236,3	22,9	11%



II. Le programme de stabilité 2010-2013

Un objectif de retour du déficit public sous les 3 points de PIB dès 2013



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
— Exécution	-3,4	-7,9					
—■— PLF 2010		-8,2	-8,5	-7	-6	-5	
—▲— Déclaration du Premier ministre, 5 novembre 2009*		-8,2	-8,5	-7,1	-5,8	-4,4	-3
—■— Programme de stabilité 2010-2013		-7,9	-8,2	-6	-4,6	-3	

* On suppose que la réduction du déficit est linéaire.



Un programme de stabilité très ambitieux

Les différences par rapport à la programmation annexée au PLF 2010 :

- Des dépenses qui en 2011-2013 augmenteraient de seulement 0,6 %* en volume (et non 1 %)
- Des réductions de niches fiscales et sociales pour 2 Mds € (0,1 point de PIB) par an
- En conséquence, un déficit qui en 2013 serait de 3 points de PIB (au lieu de 5 points de PIB)

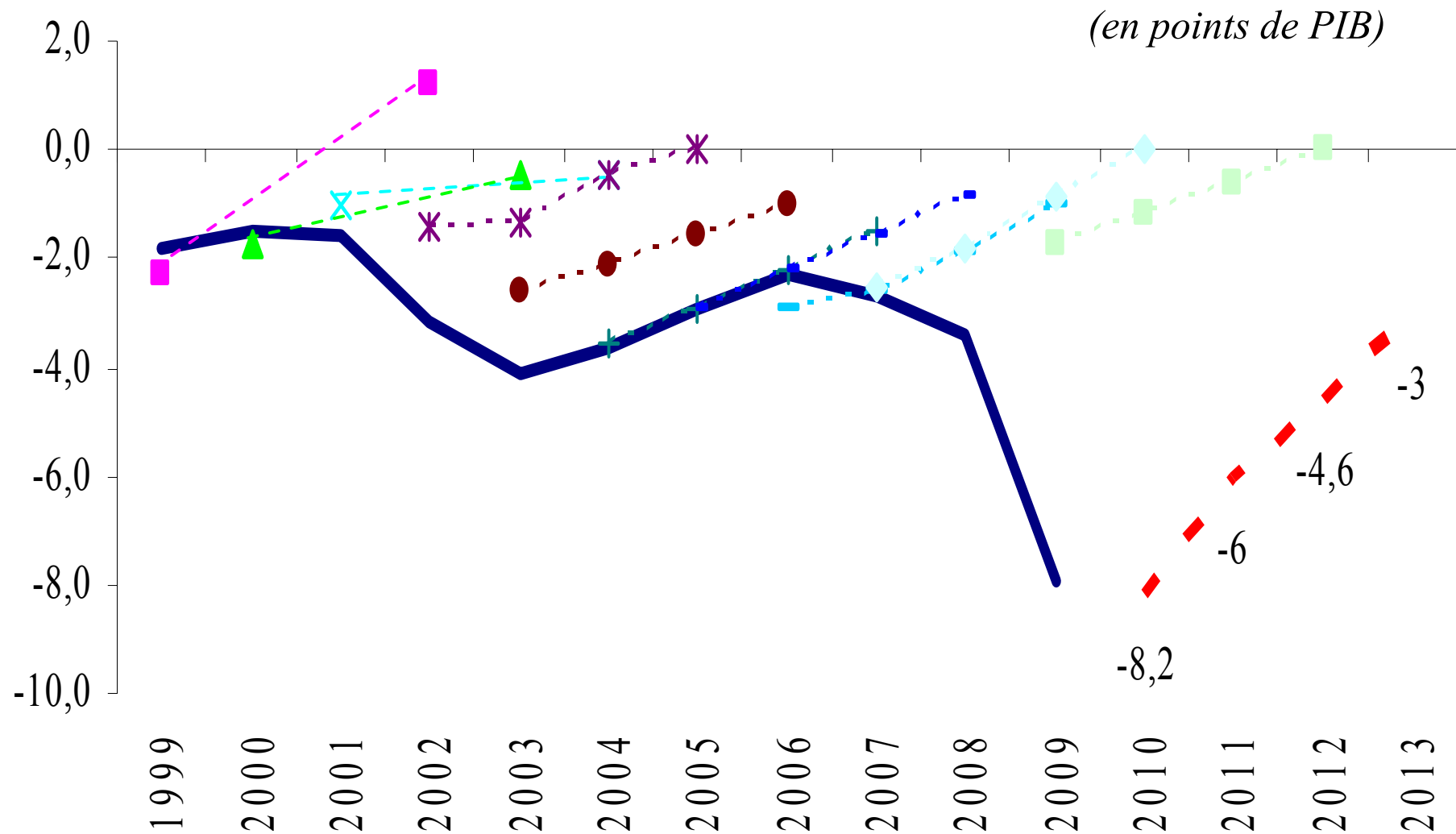
Les aléas :

- Les objectifs de maîtrise de la dépense n'ont jamais été respectés
- L'hypothèse de croissance du PIB (2,5 %) est optimiste (le déficit serait en 2013 de 3,75 points de PIB avec une croissance de 2 % et 6 points de PIB avec une croissance de 1 %)

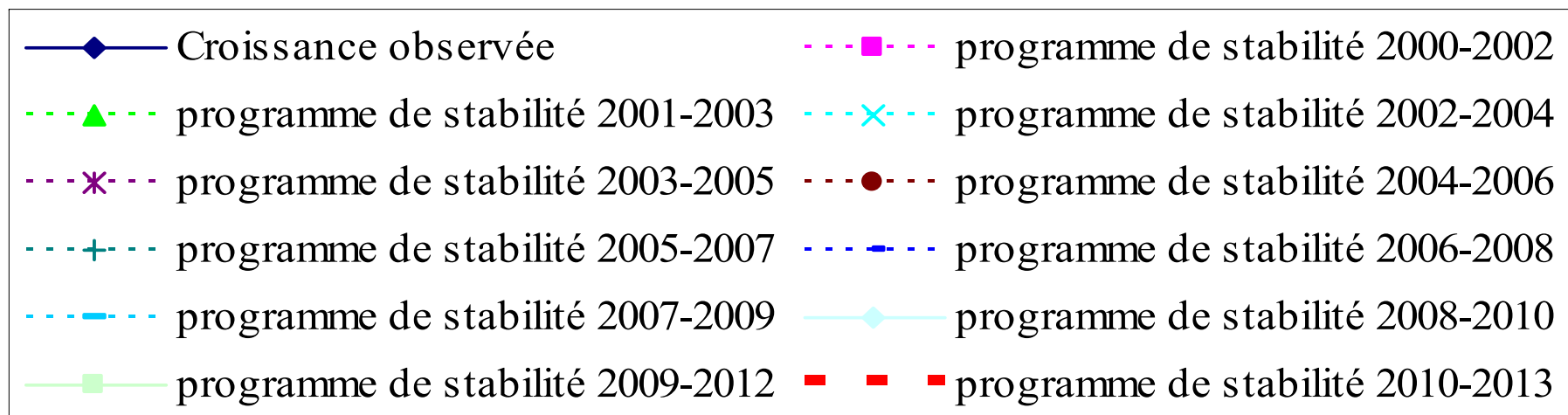
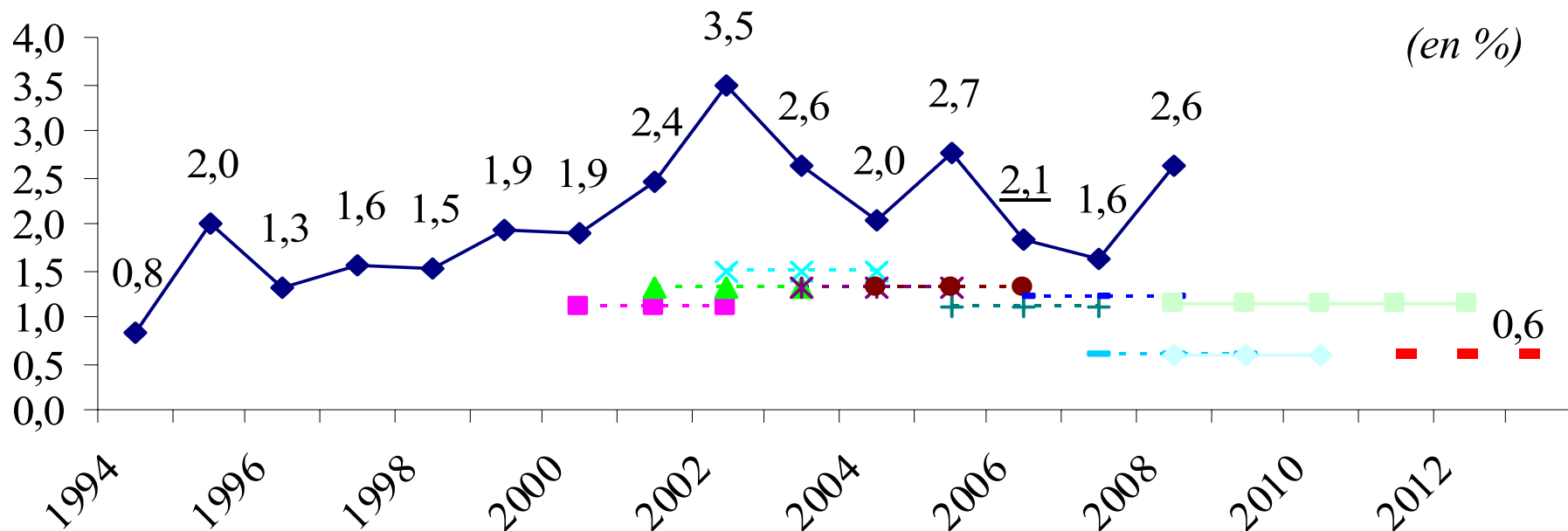
* *Le taux de 1 %, souvent mis en avant, concerne la période 2010-2013.*



Le solde public selon les programmes de stabilité : prévision et exécution



La croissance des dépenses publiques en volume : prévision et exécution





Les économies prévues doivent être
identifiées d'ici avril 2010

**Divers rapport doivent être remis en avril 2010,
conformément à la conférence nationale sur le déficit (28
janvier 2010) :**

- Collectivités territoriales : groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, co-présidé par MM. Gilles Carrez, rapporteur général du budget de l'AN, et M. Pierre-René Lemas, préfet.
- Etat : plan d'action devant être présenté par le Ministre du Budget et des Comptes Public.
- Sécurité sociale : groupe de travail sur les moyens d'assurer le respect de l'ONDAM, préside par M. Raoul Briet, conseiller maître à la Cour des comptes.



Quelle règle d'équilibre des finances publiques ? (1/2)

Un groupe de travail présidé par M. Camdessus, ancien directeur général du FMI, doit rendre ses conclusions en avril 2010.

Les critères auxquels doit satisfaire une règle d'équilibre :

- Un équilibre qui ne correspond pas nécessairement à l'absence de besoin de financement
- Une règle simple et non manipulable
- Une règle qui doit s'accompagner de moyens de pilotage infra-annuels afin d'assurer son respect chaque année.



Quelle règle d'équilibre des finances publiques ? (2/2)

Se donner les moyens d'un pilotage effectif de la dépense :

- La LFI et la LFSS détermineraient des mesures à prendre automatiquement en cas de dérapage des dépenses en cours d'année.
- Des corrections supplémentaires seraient prises l'année n+1 si un dérapage se produisait malgré tout.
- Le Conseil constitutionnel veillerait au respect des principes retenus.



III. L'emprunt national



Les grandes lignes de l'emprunt national

- 35 Mds € seront versés en 2010 par l'Etat à divers opérateurs (dont 17,6 Mds € pour l'ANR), aggravant d'autant le déficit budgétaire.
- Ces opérateurs doivent déposer leurs fonds non utilisés au Trésor (soit 30 Mds € en 2010, si les opérateurs dépensent 5 Mds €).
- La dette nette de l'Etat serait accrue de 5 Mds € en 2010.

(35 Mds € d'émissions à moyen et long termes - 30 Mds € de dépôts au Trésor permettant de réduire les émissions à court terme)

- A terme la dette nette de l'Etat serait accrue d'environ 20 Mds €.

(35 Mds € d'émissions à moyen et long termes – environ 15 Mds € de dépôts au Trésor, correspondant aux dotations non consommables)

- Les intérêts à verser aux opérateurs et les charges supplémentaires liées à l'emprunt national seront compensés par des économies à due concurrence (0,5 Md € en 2010 et 1,2 Md € en 2011).



La gouvernance de l'emprunt national

- Un commissaire général à l'investissement, M. René Ricol.
- Un comité de surveillance des investissements d'avenir, présidé par MM. Juppé et Rocard.
- Le commissaire général « *coordonne l'instruction des projets d'investissement et formule des avis et propositions* » et « *veille à l'évaluation, a priori et a posteriori, des investissements, et notamment de leur rentabilité* ».
- Des conventions entre l'Etat et les opérateurs.



La répartition des « dépenses d'avenir »*

- Des dotations consommables destinées à financer des subventions (environ 9 Mds €)
- Des dotations consommables destinées à financer des prises de participation, prêts et avances remboursables (environ 10 Mds €)
- Des dotations non consommables, déposées au Trésor et rémunérées à un taux qui devrait être de l'ordre de 4 % (environ 16 Mds €)

* Cette répartition est purement indicative, d'autant plus que les chiffres du Gouvernement diffèrent légèrement de ce que semblent impliquer les justifications au premier euro (15,5 Mds € de dotations non consommables selon le Gouvernement, contre 15,9 Mds € selon les estimations de la commission).



44 % de dotations non consommables

- Environ 16 milliards d'euros de crédits non consommables...
- ... pour mettre en place un nouveau mécanisme de financement : le financement d'organismes par des revenus représentatifs des intérêts produits par le dépôt au Trésor des fonds non consommables alloués par l'Etat à ces organismes ;
- Un précédent : l'opération « Campus »



Des interrogations au sujet des dotations non consommables

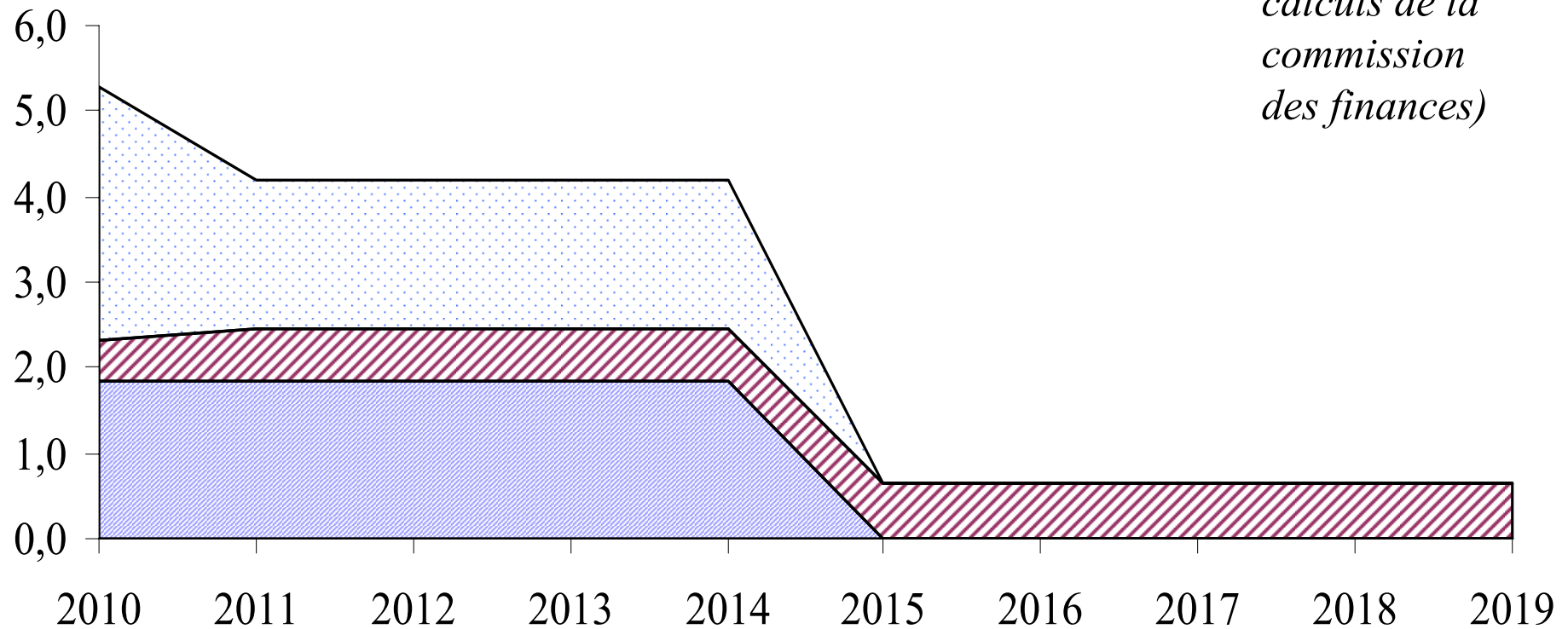
- Les 500 M€ attribués annuellement aux universités en rémunération des dotations non consommables constituent-ils réellement des moyens supplémentaires, ou seront-ils progressivement « gagés » par la réduction à due concurrence de crédits budgétaires ?
- Une question essentielle : que deviennent les dotations non consommables une fois financés les investissements d'avenir ?

** 15,5 Mds € selon le Gouvernement, 15,9 Mds € selon les estimations réalisées par la commission des finances à partir des justifications au premier euro.*



Les dépenses annuelles des opérateurs : quelques ordres de grandeur indicatifs (répartition par type de dotation)

*(en Mds € ;
calculs de la
commission
des finances)*

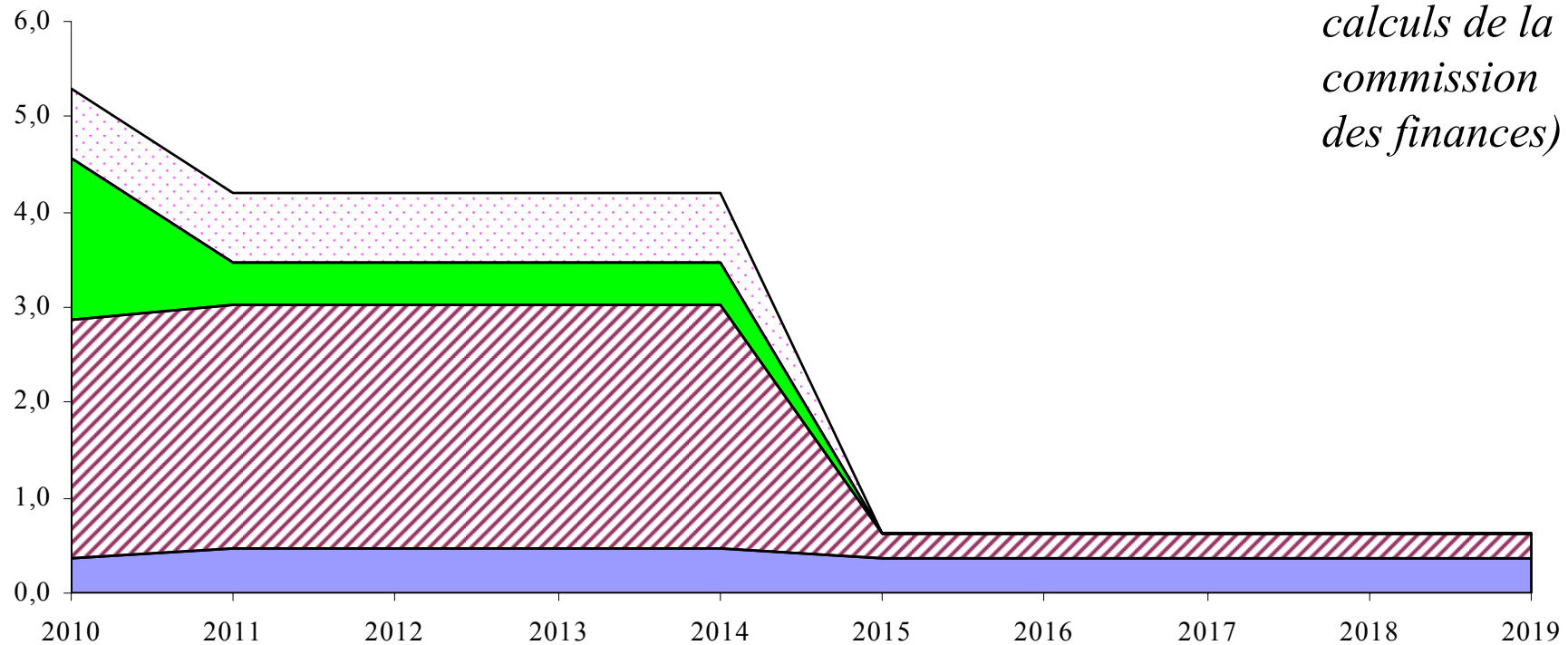


- Prêts, avances remboursables, dotations en capital
- Rémunération des dotations non consommables
- Dotations consommables



Les dépenses annuelles des opérateurs : quelques ordres de grandeur indicatifs (répartition par domaine de dépense)

*(en Mds € ;
calculs de la
commission
des finances)*



- Dépenses dont l'impact sur la croissance potentielle est difficilement mesurable
- Financement des PME
- Recherche
- Universités (hors Saclay)



Des dépenses qui restent raisonnables

La R&D

- Les dépenses totales de R&D de la France sont de l'ordre de 2 points de PIB (40 Mds €).
- Celles du Japon, de la Suède et de la Finlande sont supérieures à 3 points de PIB (soit 60 Mds € dans le cas de la France).

L'enseignement supérieur

- Les dépenses de la France pour l'enseignement supérieur sont de 1,3 point de PIB (25 Mds €).
- Celles des pays scandinaves sont de 2 points de PIB et celles des pays anglo-saxons (Etats-Unis, Royaume-Uni...) de près de 3 points de PIB (soit 40 et 60 Mds € dans le cas de la France).



Des dépenses trop faibles pour avoir un impact significatif sur la croissance potentielle

- Selon le Gouvernement, « *les dépenses financées par l'emprunt national augmenteraient la croissance de près de + 0,3 % de PIB par an sur la décennie* ».
- Pourtant, selon les estimations disponibles, 10 Mds € de dépenses supplémentaires par an en faveur de l'enseignement supérieur ou de la R&D augmentent la croissance potentielle d'environ 0,2 point sur une période de 10 ans.
- Les dépenses en jeu sont de l'ordre de 2,5 Mds € en moyenne par an pendant 10 ans, d'où un impact de l'ordre de seulement **0,05 point de croissance** chaque année sur la décennie.
- Un enjeu probablement plus important : le CIR (4 Mds € par an, de manière pérenne).
- Un impact par définition différé et aléatoire, car dépendant du succès des nouveaux produits sur le marché.



L'impact de certaines dépenses sur la croissance potentielle est difficilement estimable

(montants en Mds €)

Domaine concerné	Montant	Dont : crédits consommables
Internats d'excellence et égalité des chances	0,5	0,5
Transport et urbanisme durables	1	0,6
Rénovation thermique des logements	0,5	0,5
Equipement des zones rurales en très haut débit	2	0,9
Total	4,0 <i>(11 % sur 35)</i>	2,5 <i>(27 % sur 9,1)</i>



La nécessité de maximiser le « retour » financier pour l'Etat

- Selon le dossier de presse du Gouvernement, « *grâce au surcroît de croissance et donc de recettes à long terme, l'emprunt national s'autofinancera à l'horizon d'environ 11 ans* ».
- Compte tenu du faible impact à attendre sur la croissance, un tel autofinancement est loin d'être prouvé.
- Il est donc nécessaire de privilégier les projets dont la rentabilité interne est incontestable.
- Les « retours » financiers doivent être clairement identifiés par les documents budgétaires, et être affectés au désendettement de l'Etat.



Les principaux objectifs recherchés par les amendements proposés

- Garantir les intérêts budgétaires et patrimoniaux de l'Etat
- Compenser les effets sur le contrôle démocratique de la débudgétisation des dépenses à compter de 2011