

N° 457

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juillet 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **débat d'orientation des finances publiques**,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

Rapporteur général.

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beauvils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. DES COMPTES PUBLICS EXPOSÉS AUX ALÉAS DE LA CROISSANCE	13
A. UN DÉFICIT 2007 SUPÉRIEUR DE 0,3 POINT DE PIB AUX DERNIERS ENGAGEMENTS DE LA FRANCE	13
1. <i>Un déficit de 2,7 points de PIB, minoré de 0,1 point par suite d'une modification de méthodes statistiques</i>	13
2. <i>Une augmentation du déficit de 0,3 point de PIB par rapport à 2006</i>	15
3. <i>Une sous-estimation du déficit qui se partage également entre Etat et collectivités territoriales</i>	15
4. <i>Une aggravation du déficit résultant d'allègements fiscaux antérieurs à la loi TEPA</i>	18
B. 2008, UNE ANNÉE DIFFICILE EN PERSPECTIVE	20
1. <i>Les révisions à la baisse des prévisions de croissance pour 2008</i>	20
a) <i>Le rapprochement des anticipations du gouvernement et du consensus des économistes</i>	20
b) <i>Des aléas surtout orientés à la baisse</i>	21
c) <i>Vers de nouvelles révisions à la baisse des prévisions de croissance pour 2008 ?</i>	23
2. <i>Le dérapage de la charge de la dette : chronique d'un choc annoncé</i>	24
a) <i>Les inquiétudes en ce qui concerne la charge de la dette de l'Etat</i>	25
b) <i>Les surcoûts issus des découverts de trésorerie de l'ACOSS</i>	26
3. <i>Des anticipations de déficit public pour 2008 très divergentes</i>	27
a) <i>Une prévision moyenne de 2,9 points de PIB, contre 2,5 points de PIB selon le gouvernement</i>	27
b) <i>La « recommandation politique » de la Commission européenne (28 mai 2008)</i>	29
c) <i>Le risque de repasser au dessus du seuil de 3 points de PIB</i>	29
4. <i>La stabilisation de la dette publique en 2008, un objectif ambitieux ?</i>	35
II. 65 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES À RÉALISER D'ICI À 2012 POUR ATTEINDRE L'ÉQUILIBRE	37
A. UN EFFORT D'ENVIRON 50 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES SELON LE GOUVERNEMENT ET LA COUR DES COMPTES	38
B. DES ÉCONOMIES À RÉALISER DE L'ORDRE DE 65 MILLIARDS D'EUROS POUR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	38
III. COMMENT RÉUSSIR LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES?	45
A. LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES : UN EXERCICE QUI NE PERMET PAS À CE STADE DE DÉGAGER UN VOLUME SUFFISANT D'ÉCONOMIES	46
1. <i>La RGPP n'identifie qu'une fraction modeste des économies impliquées par la règle du « zéro volume élargi »</i>	46
a) <i>35 milliards d'euros en 2012 ce sont les économies que suppose pour l'Etat la norme de dépense élargie</i>	46
b) <i>6 milliards d'euros en 2012, ce sont les économies que la RGPP a permis d'identifier</i>	47

2. 30 milliards d'euros ce sont les économies à trouver pour l'ensemble sécurité sociale et collectivités territoriales en vue de « boucler l'exercice »	50
a) La nécessité d'un effort partagé sur les dépenses	50
b) La pression exercée par la hausse tendancielle de certaines dépenses	52
B. LA RÉDUCTION DES « NICHES » FISCALES ET SOCIALES : UN DOUBLE IMPÉRATIF ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE.....	53
1. <i>Une dynamique des prélèvements obligatoires tempérée par le développement des niches et des baisses d'impôt</i>	53
a) Une stabilisation des prélèvements obligatoires qui s'explique par les quelque 60 milliards d'euros de dépenses fiscales nettes décidées depuis 2000	53
b) Les principaux allègements intervenus depuis 2002	55
(1) La précédente législature : des mesures nouvelles nettes de l'ordre de 10 milliards d'euros	55
(2) La loi TEPA : des allègements de prélèvements obligatoires de 12,9 milliards d'euros, selon le gouvernement	56
c) Des allègements fiscaux nets de l'ordre de 40 milliards d'euros depuis 2000 et de 80 milliards d'euros depuis 1990	56
(1) L'évaluation globale.....	56
(2) Les principaux allègements d'impôts depuis 2002	57
2. <i>Un enjeu budgétaire important : environ 70 milliards d'euros de dépenses fiscales, auxquels s'ajoutent plus de 60 milliards d'euros de niches sociales</i>	58
a) Les interdépendances entre budgets de l'Etat et de la sécurité sociale.....	58
b) Une floraison continue de mesures dérogatoires	59
3. <i>La révision des niches, une « manière douce » d'augmentation des prélèvements obligatoires</i>	60
a) L'impact budgétaire limité des aménagements envisagés qui se fondent plus sur des motifs d'équité que sur la volonté de trouver des économies nettes	60
b) Un exemple de recyclage des niches : les 20 milliards d'euros d'allègements de charges sociales	62
EXAMEN EN COMMISSION	67
AUDITION DE MM. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, ET CHRISTIAN BABUSIAUX, PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE	69

INTRODUCTION

En matière de finances publiques, la France est aujourd'hui à l'heure des choix difficiles. Si notre pays veut éliminer les déficits publics pour 2012, ainsi qu'il s'y est engagé devant ses partenaires européens, il doit se préparer à intensifier encore ses efforts de redressement.

Au moment où les perspectives économiques deviennent plus incertaines, voire s'assombrissent, l'exercice est particulièrement délicat. Et c'est sans doute ce qui explique que, pour la première fois, le gouvernement ne respecte pas le délai prévu par l'article 48 de la loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances qui lui impose de présenter « *au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* ». **Votre rapporteur général n'a donc pu disposer** pour sa présentation en commission et la rédaction du présent rapport **que d'informations éparses, lacunaires, tardives** et, en tout état de cause, officieuses sur le contenu du rapport et les intentions précises du gouvernement¹.

Pourtant, la conjoncture économique hésitante comme l'ambition des intentions affichées auraient exigé que l'on discute sur la base de perspectives beaucoup plus fouillées, notamment en matière d'évolution de la charge de la dette et de possibilité de réduction de la dépense publique.

Le dépôt annoncé d'un projet de loi de programmation des finances publiques et sa discussion à l'automne 2008 devraient permettre au gouvernement de préciser ses intentions et ses anticipations. On aurait cependant préféré disposer d'informations plus complètes et au statut plus assuré pour avoir un vrai débat d'orientation permettant de juger, en toute connaissance de cause, de la crédibilité de la trajectoire de redressement des finances publiques envisagée par le gouvernement.

¹ En particulier, il n'a pas été possible d'expertiser des ajustements de la maquette budgétaire rendus nécessaires dans la perspective de la pluriannualité afin de permettre de constituer des missions ayant la taille critique ou de limiter les missions interministérielles pour faciliter les arbitrages sur les redéploiements.

C'est ainsi que la mission « Sécurité » devient ministérielle, compte tenu du transfert du programme « Gendarmerie » sous la responsabilité du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ; que la mission « Médias » devient ministérielle, dès lors que le programme « Audiovisuel extérieur de la France », issu de la fusion des programmes « Chaîne française d'information internationale » et « Audiovisuel extérieur », sera rattaché à la direction du développement des médias ; que la mission « Sécurité sanitaire » est supprimée. Les programmes qui la composent rejoignent, respectivement, la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » et la mission « Santé ».

Par ailleurs, les missions « Développement et régulation économiques » et « Pilotage de l'économie française » fusionnent au sein d'une mission « Économie », tandis que la mission « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » est supprimée. Le Centre national de la cinématographie sera « directement financé » (sic) par des taxes affectées, tandis que les crédits destinés à l'expression radiophonique locale figureront au sein de la mission « Médias ».

Les documents transmis officieusement à votre rapporteur général, ne se contentent pas de fixer des objectifs à l'horizon 2012. Ils font état aussi des mesures prises, notamment depuis la nouvelle présidence, pour créer les conditions du redressement de nos finances publiques.

C'est ainsi, d'une part, qu'a été sensiblement accéléré le processus d'amélioration de la gouvernance des finances publiques, et que d'autre part, a été mise en chantier une réforme de l'Etat d'une envergure exceptionnelle.

- **L'amélioration progressive de la gouvernance des finances publiques**

En premier lieu, la création tout à fait emblématique, déjà saluée l'an passé, d'un ministère du budget, des comptes publics de la fonction publique, vient opportunément permettre au gouvernement comme au Parlement d'avoir une vue d'ensemble de la situation financière des administrations publiques.

Mais ce processus n'est pas encore pleinement abouti :

- parce que l'examen du projet de loi de règlement des comptes pour 2007 montre les limites du référentiel comptable actuel, qui permet au gouvernement de faire état à la fois de résultats relativement satisfaisants pour le budget de l'Etat et d'un déficit des administrations publiques en nette dégradation. Comme on l'a vu lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2007, la « clef de passage » de l'un à l'autre tient, certes, à l'évolution de la situation des autres acteurs publics que sont la sécurité sociale et les collectivités territoriales, mais aussi, sur un plan technique, au rôle conféré aux organismes divers d'administration centrale (ODAC), dont certains jouent d'une certaine façon le rôle de « structure de défaisance » des déficits publics ;

- parce que le maintien d'une dualité de véhicules législatifs, loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale, en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales affecte la lisibilité et la cohérence de notre politique de prélèvements obligatoires ;

- parce que les éléments transmis par le gouvernement en vue du débat d'orientation sur les finances publiques permettent de déterminer une trajectoire triennale 2009-2011 en ce qui concerne les dépenses de l'Etat, sans se livrer au même exercice pour les dépenses de sécurité sociale.

En second lieu, la norme de dépense, qui s'est imposée progressivement comme la variable de référence de la politique budgétaire, a vu son périmètre élargi, ce qui devrait la rendre pleinement efficace. Le projet de loi de finances pour 2008 a ainsi étendu la norme aux prélèvements sur recettes en faveur de l'Union européenne et des collectivités territoriales ainsi qu'à certaines ressources affectées. Corrélativement, le suivi des emplois publics concerne désormais aussi les opérateurs de l'Etat, auxquels devrait s'appliquer le principe du remplacement partiel des fonctionnaires partant à la retraite, « *sous réserve de contraintes spécifiques* ». Encore faut-il que le recensement des emplois soit pleinement efficace, et que la comptabilisation

des fonctionnaires se fasse sur la base d'unité de mesure cohérente : les équivalents temps plein travaillé (ETPT), ce qui n'est pas toujours le cas, en particulier au sein des opérateurs de l'Etat.

Enfin, si le présent débat d'orientation des finances publiques est l'occasion pour le gouvernement de préciser la façon dont il entend mettre en place une programmation pluriannuelle des finances publiques, il convient de relever qu'il ne précise pas les plafonds triennaux de crédits qui s'appliqueront à chaque mission de l'Etat.

- **LA RGPP, un chantier d'une ambition sans précédent**

Avec la révision générale des politiques publiques (RGPP), le gouvernement s'est doté d'une « boîte à outils » pour mener une vaste entreprise de rationalisation budgétaire. Cependant, la démarche par son ampleur, sa durée et sa méthodologie diffère des tentatives précédentes, qui se présentaient comme une simple recherche d'économies et non comme le creuset d'une réforme globale de l'Etat, n'hésitant pas à soulever la question de la « *légitimité de l'action publique* ». La RGPP a porté jusqu'ici sur environ les deux tiers de la dépense du budget général de l'Etat soit 173 milliards d'euros et sur une bonne moitié des dépenses des administrations de sécurité sociale (environ 225 milliards d'euros), soit, au total, 40 % des dépenses publiques.

Selon les éléments tirés du rapport du gouvernement, les réformes déjà arbitrées qui concernent pour l'essentiel le champ de l'Etat, représentent un montant d'économies brutes d'environ 7,7 milliards d'euros (mais de 6 milliards d'euros seulement si l'on tient compte de la restitution aux fonctionnaires des économies réalisées sur la masse salariale), soit entre 4 et 5 % des crédits sous revue. Et ce, indépendamment de ce qui pourra être proposé en matière de dépenses sociales.

Même s'il ne faut pas sous-estimer les efforts accomplis, force est de constater que les perspectives d'économies au niveau du seul Etat ne sont pas à la hauteur des besoins.

- **La répartition de l'effort entre les administrations publiques, un enjeu essentiel**

La situation se complique encore à considérer le secteur des administrations publiques dans son ensemble. Le rapport du gouvernement souligne, en effet, que « *l'effort en dépense doit être équitablement réparti entre les sous-secteurs des administrations publiques* ».

S'agissant des collectivités territoriales, le rapport du gouvernement évoque « *la nécessaire évolution* » de leurs relations financières avec l'Etat. Soulignant la progression de leurs dépenses « *beaucoup plus rapide que celle de la richesse nationale* », indépendamment des effets de la décentralisation, il

met aussi l'accent sur la hausse très importante des effectifs des collectivités territoriales, pointant deux phénomènes : « *la progression des effectifs des communes et des intercommunalités représente 78% de l'augmentation des effectifs des administrations publiques locales entre 1983 et 2005, alors que ces entités n'ont pas été touchées par les transferts de compétences* » ; la « *forte croissance des effectifs des intercommunalités depuis 10 ans ne s'est par ailleurs pas encore accompagnée d'une baisse concomitante des effectifs communaux* ». C'est vraiment ignorer l'ampleur des efforts déployés dans les domaines vitaux de l'urbanisme et de l'aménagement des zones d'activités économiques, en général du ressort des intercommunalités.

Pour le gouvernement, la « *maîtrise des dépenses publiques passe donc nécessairement par celle des dépenses locales* », auxquelles il assigne un taux de croissance maximum de 1,4 %, soit une division par deux du rythme actuel. Cette norme, s'appliquant à des collectivités autonomes, est à la fois totalement arbitraire et fort inquiétante, car elle traduit bien peu de considération pour les collectivités décentralisées... d'autant plus que la perspective d'une déstabilisation des ressources, notamment intercommunales, est en germe dans l'amorce d'une nouvelle réforme de la taxe professionnelle...

Par ailleurs, les dépenses de la sécurité sociale doivent obéir à une croissance maîtrisée. Le Premier ministre a fixé, en ce qui concerne le régime général, un objectif d'équilibre pour 2011. Il s'agit d'un impératif pour des raisons d'équité intergénérationnelle et de bonne gestion, sachant qu'il n'est pas sain de financer par l'emprunt des dépenses récurrentes.

- **Ordres de grandeurs de l'effort à accomplir**

Comme l'année dernière, votre commission des finances a voulu se livrer à un *exercice de cohérence* mettant en relation les différentes hypothèses qui sous-tendent, explicitement ou implicitement, les perspectives quantitatives dressées par le gouvernement dans les parties de rapport dont elle a eu connaissance.

Pour atteindre, en 2012 l'équilibre de nos finances publiques, il convient d'éliminer le déficit public maastrichtien actuel, 50 milliards d'euros, auquel il faut ajouter une quinzaine de milliards d'euros représentant la part des mesures nouvelles pour la législature qui ne seraient pas financées par redéploiement de dépenses ou par de nouvelles ressources, soit un total de 65 milliards d'euros.

C'est ainsi que l'application de la nouvelle règle du « zéro volume élargie » dégagerait en fin de période, à périmètre constant, une économie de 20 milliards d'euros par rapport à la tendance, sachant que ces économies ne sont « automatiques » que d'un point de vue comptable, car il faut bien entendu trouver quelles économies « réelles » réaliser.

Si l'on ajoute à ces 20 milliards d'euros, la quinzaine de milliards résultant des réformes structurelles au titre du programme de la législature (tel qu'il résulte de la loi dite « TEPA » ou du plan « Universités »), qui doivent être financées par redéploiements, cela débouche sur 35 milliards d'euros d'économies potentielles nécessaires sur le périmètre « Etat ».

Sur ces bases, il conviendrait donc encore trouver environ une trentaine de milliards d'euros ($65-35 = 30$), sur l'ensemble constitué par la sécurité sociale et les collectivités territoriales, en sachant que les prélèvements sur recettes au profit de ces dernières sont déjà inclus dans le périmètre de la norme de dépense de l'Etat.

Encore faut-il souligner que de telles estimations ne tiennent pas compte de l'impact d'aléas externes, par définition non prévisibles, tels un choc de croissance ou de taux d'intérêt.

- **Charge de la dette : chronique d'un choc annoncé**

On peut rappeler que la période 2000-2006 a connu une stabilité de la charge de la dette des administrations publiques, qui s'est maintenue tout au long de la période autour de 45 milliards d'euros par an.

La remontée des taux d'intérêt, mais aussi celle de l'inflation, conduit à rendre la charge de la dette plus « dynamique » : en 2007, les charges d'intérêt des administrations publiques ont crû de 12,2 % en valeur pour atteindre 51,8 milliards d'euros.

En 2008, on peut craindre, en outre, l'effet lié à l'inflation en raison notamment des charges issues des provisions passées au titre des obligations indexées sur l'inflation (OATi).

La situation paraît particulièrement critique en ce qui concerne la dette sociale.

Ainsi, la dégradation du solde de trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), conjuguée à la hausse des taux d'intérêt à court terme, se traduit par un alourdissement des charges financières nettes du régime général. Celles-ci sont passées de 270 millions d'euros en 2006 à 640 millions d'euros en 2007, et pourraient atteindre jusqu'à 1 milliard d'euros sur l'ensemble de l'année 2008. La Caisse des dépôts et consignations qui assure la trésorerie de l'ACOSS, n'est sans doute pas techniquement en mesure de trouver sur le marché les liquidités nécessaires au financement de besoins de plusieurs dizaines de milliards d'euros.

- **Comment réussir le retour à l'équilibre des finances publiques?**

Votre commission des finances ne peut, dans ces conditions, que rejoindre le constat final des éléments du rapport qui lui ont été transmis : « *La dynamique de charge d'intérêt et celle des pensions accentuent les contraintes qui pèsent sur les autres dépenses, qu'il s'agisse de la masse salariale ou des dépenses d'intervention* ».

Face à cet état des lieux, elle soutient la stratégie du gouvernement, qui, selon les termes du document, « *repose sur deux piliers, la croissance économique et la maîtrise de la dépense* :

« - *dynamiser la croissance économique en menant à leur terme les grands chantiers de réformes structurelles, de façon à assurer un rythme de croissance annuelle moyenne de 2,5 %* ;

« - *poursuivre et accélérer les efforts engagés pour assurer une maîtrise stricte et durable de l'ensemble des dépenses publiques, afin de diviser par deux leur rythme de croissance en euros constants, soit arriver à environ 1% de croissance de la dépense en volume.* »

Si elle approuve sans réserve le premier « pilier », considérant toujours que l'économie française ne peut être « manœuvrante » que si l'on réussit les mutations indispensables, votre commission des finances s'interroge toutefois pour savoir quand les effets des mesures structurelles commenceront à se faire sentir sur la croissance.

Quant au second « pilier », la maîtrise de l'ensemble des dépenses publiques, il faut être en mesure de la mettre en œuvre, par delà les intérêts particuliers qu'elle contrarie.

- **Les « scénarii de l'inacceptable » : comment y échapper?**

Votre commission des finances a identifié deux « scénarii de l'inacceptable », même s'il est concevable de les combiner :

- augmenter les prélèvements obligatoires pour atteindre l'équilibre des finances publiques en 2012, ce qui engendrerait un « choc de croissance à rebours », s'il fallait trouver jusqu'à 65 milliards d'euros de prélèvements obligatoires supplémentaires, ce qui aboutirait à un taux de prélèvements obligatoires de l'ordre de 46,8 % du PIB ;

- « laisser filer » les dépenses ou les recettes, au risque de ne pas respecter, une fois de plus, nos engagements européens pour afficher un déficit public de - 1 % ou - 1,5 % du PIB en 2012, ce qui pourrait conduire à un report de l'objectif d'équilibre des finances publiques à 2014, et se traduirait par une perte de crédibilité et de confiance dont les effets se feraient notamment sentir sur le coût de nos emprunts.

- **Relancer une « Arlésienne », la revue générale des prélèvements obligatoires, pour susciter une « dynamique de l'assiette »**

Parce qu'il faut trouver, à l'horizon 2012, une trentaine de milliards d'euros pour « boucler l'exercice », on ne saurait faire l'impasse sur ce qui constitue un peu « l'Arlésienne » de la réforme des finances publiques, la revue générale des prélèvements obligatoires.

Pour relancer cette « *dynamique de l'assiette* » qui était au cœur du dernier rapport de votre commission des finances sur les prélèvements obligatoires¹, votre rapporteur général a surtout insisté sur les niches fiscales et sociales, eu égard aux nombreux rapports dont elles ont fait l'objet ces dernières semaines, et aux développements nourris qui lui sont consacrés dans les documents communiqués en vue du présent débat d'orientation.

L'élimination des « niches » ne procède pas seulement pour votre commission des finances d'un souci d'équité ; elle procède également d'un double impératif économique et budgétaire, et peut représenter une « manière douce d'augmenter les prélèvements obligatoires ».

Il peut y avoir là une source de recettes supplémentaires substantielles comme en témoigne l'exemple des allègements de charges sociales développé dans le corps du présent rapport en écho aux analyses et propositions de notre collègue Serge Dassault, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi ».

Plus généralement, on n'est peut-être pas suffisamment conscient de ce que la suppression des niches participe de la nécessaire « amélioration du rendement » de notre système de prélèvements obligatoires.

Ce n'est, au demeurant, que procéder à un rééquilibrage : ainsi en matière d'impôt sur le revenu, elle relève que, justifiées au départ par la nécessité d'alléger la pression fiscale et parafiscale, dans un système caractérisé par des taux nominaux prohibitifs, les « niches » n'ont pas été recalibrées pour tenir compte de l'abaissement des barèmes. Dans une conjoncture aussi difficile pour les finances publiques du pays, il n'est pas illégitime qu'il soit procédé à une telle remise en cohérence.

Mais il s'agit aussi d'une nécessité économique, considérant qu'il faut cesser en matière fiscale de procéder par voie d'exception pour se contenter d'appliquer le principe de base de toute fiscalité « neutre » ou libérale : combiner une large assiette et des taux modérés.

¹ *Quels changements d'assiette pour les prélèvements fiscaux et sociaux ? Rapport d'information n° 60 (2007-2008) de M. Philippe Marini.*

Certes, cette dernière option va à l'encontre d'une tradition interventionniste bien française, qui tend à faire jouer un rôle actif à la fiscalité pour infléchir les choix des agents. On oublie, ce faisant, que la mise en œuvre d'un principe de neutralité et de simplicité permettrait, dans la plupart des cas, aux agents de trouver le cadre fiscal au sens large, simple et stable, de nature à leur permettre de faire les meilleurs choix pour eux et donc pour la prospérité du pays.

Nul doute que notre système de prélèvements obligatoires gagnerait en efficacité si l'on cessait de vouloir ne traiter que de cas particuliers et d'empiler exceptions sur exceptions.

*

Bref nous sommes arrivés à un tournant de la législature : c'est en fonction du projet de budget pour 2009 et de la loi de programmation triennale dans laquelle il doit s'insérer, que l'on saura si l'équilibre des finances publiques peut ou non être atteint en 2012. Au moment où la France prend la présidence de l'Union européenne, il en va de la crédibilité de notre pays.

I. DES COMPTES PUBLICS EXPOSÉS AUX ALÉAS DE LA CROISSANCE

Crise financière, hausse des prix des matières premières et en particulier de ceux de l'énergie, autant d'aléas qui font, à l'évidence, de 2008, l'année de tous les dangers.

Le rebasage des déficits publics en 2007 vient rendre encore plus problématique la prévision de déficit des comptes publics pour 2008. Le gouvernement lui-même a dû réajuster sa prévision initiale de déficit de 2,3 points de PIB. Mais jusqu'où faut-il la rehausser, telle est la question à laquelle votre commission des finances veut apporter, sinon des éléments de réponse, du moins des éléments de cadrage.

A. UN DÉFICIT 2007 SUPÉRIEUR DE 0,3 POINT DE PIB AUX DERNIERS ENGAGEMENTS DE LA FRANCE

1. Un déficit de 2,7 points de PIB, minoré de 0,1 point par suite d'une modification de méthodes statistiques

Le déficit public a été en 2007 de 2,7 points de PIB. Le gouvernement prévoyait un déficit de 2,5 points de PIB lors de l'examen de la loi de finances pour 2007, et de 2,4 points de PIB à l'automne 2007¹.

Les principaux résultats de finances publiques pour 2007

(en points de PIB)

	2006	2007
Déficit public notifié*	2,4	2,7
Déficit public au sens de la comptabilité nationale	2,4	2,7
Dette publique notifiée	63,6	64,2
Recettes publiques	50,3	49,9
Dépenses publiques	52,7	52,6
Prélèvements obligatoires	43,9	43,5
Croissance des dépenses (en volume) (en %)	1,7**	2,5**

* Le déficit public notifié se distingue du besoin de financement par la prise en compte des flux d'intérêts liés à des opérations de swaps effectuées par les administrations publiques.

** Calcul de votre commission des finances.

Source : Insee

¹ Prévission du rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 2008.

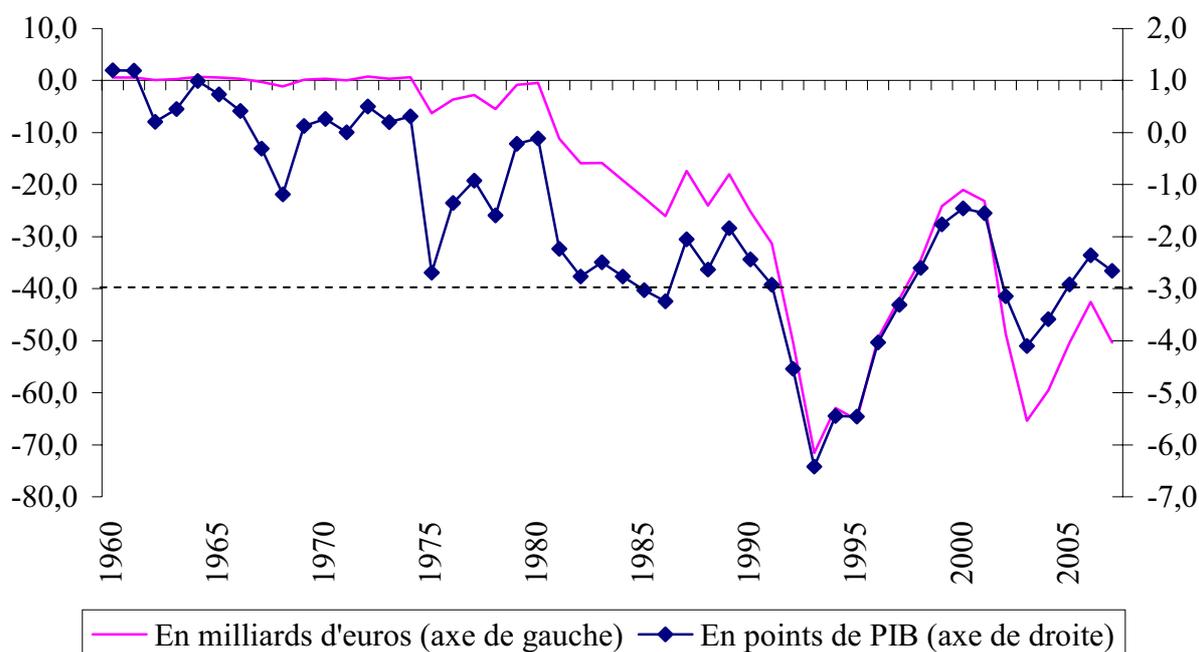
Le déficit public affiché pour 2007, de 2,7 points de PIB, est opportunément minoré de 0,1 point de PIB par une décision d'Eurostat du 9 mars 2006. Sans cette minoration, il serait donc de 2,8 points de PIB. Il résulte, en effet, de la décision d'Eurostat précitée que les dépenses militaires de l'Etat sont comptabilisées depuis 2005 au moment de la livraison des matériels, et non plus au moment des versements.

Ces nouvelles modalités de prise en compte des investissements militaires réduisent le déficit public de 0,1 point de PIB pour chacune des trois années 2005, 2006 et 2007. Bien entendu, le déficit public s'en trouvera accru d'autant pour les années de livraison des matériels.

La France a donc eu en 2007, une fois de plus, un déficit public proche de 3 %, ce qui est le niveau autour duquel son déficit fluctue depuis le début des années 1990, comme l'indique le graphique ci-après.

Le solde public au sens du traité de Maastricht depuis 1960

(en points de PIB et
en milliards d'euros)



Source : Insee

2. Une augmentation du déficit de 0,3 point de PIB par rapport à 2006

Un déficit public notifié de 2,7 points de PIB correspond à une augmentation de 0,3 point de PIB par rapport à celui observé en 2006, désormais évalué à 2,4 points de PIB.

Le déficit public est désormais évalué à 2,4 points de PIB en 2006, au sens du traité de Maastricht

Le déficit public dit « notifié », c'est-à-dire au sens du traité de Maastricht, est désormais évalué à 2,4 points de PIB en 2006.

Selon les concepts de la comptabilité nationale, le déficit public a été en 2006 de 2,6 points de PIB.

Les définitions d'Eurostat, qui concernent le déficit public notifié à la Commission européenne, permettent de minorer ce déficit de 0,2 point de PIB :

- tout d'abord, le déficit public notifié se distingue du besoin de financement par la prise en compte des flux d'intérêts liés à des opérations de swaps effectuées par les administrations publiques (0,9 milliard d'euros en 2006 et 0,3 milliard d'euros en 2007) ;

- ensuite, à la suite d'une décision d'Eurostat du 9 mars 2006, les dépenses militaires de l'Etat sont comptabilisées depuis 2005 au moment de la livraison des matériels, et non plus au moment des versements, ce qui réduit le déficit public de 0,1 point de PIB supplémentaire pour chacune des trois années 2005, 2006 et 2007.

A l'automne 2007, le déficit public notifié de 2006 était évalué à 2,5 points de PIB, tant par la France que par la Commission européenne, seules les opérations de swap étant alors prises en compte. Depuis le 28 mars 2008, l'Insee évalue en revanche le déficit public notifié de 2006 à 2,4 points de PIB, en prenant également en compte les nouvelles modalités de comptabilisation des investissements militaires.

3. Une sous-estimation du déficit qui se partage également entre Etat et collectivités territoriales

Le gouvernement a communiqué sur le fait que le déficit des collectivités territoriales ayant été supérieur de 0,2 point de PIB à ses prévisions, cela indiquait, selon lui, que le 0,3 point de déficit supplémentaire provenait des collectivités territoriales.

Cela semble contestable.

Tout d'abord, l'Etat a lui aussi connu un déficit supérieur de 0,2 point aux prévisions, comme l'indique le tableau ci-après.

Le solde des administrations publiques

(en points de PIB)

	2006	2007		Ecart / prévision
		Prévision associée au PLF 2008	Exécution	
Etat	-2,6	-1,9	-2,1	-0,2
Organismes divers d'administration centrale	0,6	-0,1	-0,1	0,0
Administrations publiques locales	-0,2	-0,2	-0,4	-0,2
Administrations de Sécurité sociale	-0,2	-0,2	-0,1	0,1
Besoin de financement total des APU	-2,4	-2,4	-2,7	-0,3

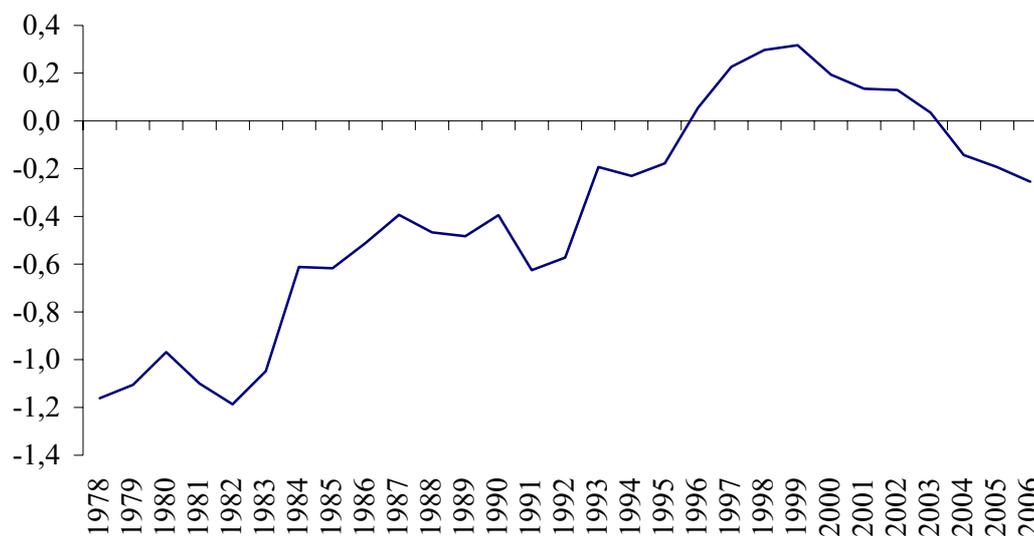
Sources : rapport économique, social et financier pour 2008 ; Insee

Ensuite, le fait que le déficit des collectivités territoriales se soit accru, et non stabilisé, en 2007, n'a rien d'étonnant¹.

Tout d'abord, on observe depuis 1999 une tendance constante à la diminution de l'excédent, puis, depuis 2003, année de solde équilibré, à l'aggravation du déficit, comme l'indique le graphique ci-après.

Le solde des administrations publiques locales

(en points de PIB)



Source : Insee

¹ On rappelle que si les collectivités territoriales doivent avoir une section de fonctionnement équilibrée, elles peuvent emprunter pour financer leurs investissements. Ce sont ces investissements qui expliquent leur déficit.

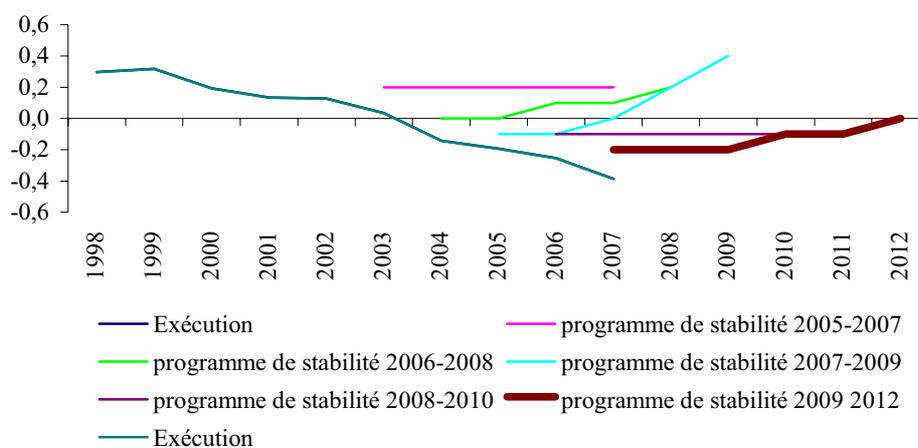
Ensuite, l'année 2007 ayant été une année pré-électorale pour les communes et les départements, il n'était pas réaliste d'espérer une inflexion de la tendance. En effet, du fait du phénomène dit du « cycle électoral »¹, les années de fin de mandat se caractérisent par une accélération des dépenses. La forte augmentation de l'investissement local observée en 2007 devrait donc, comme le souligne Dexia dans une récente note de conjoncture², être suivie d'un ralentissement en 2008.

Le procédé du gouvernement est bien connu : il s'agit de faire reposer la programmation des finances publiques sur des prévisions peu réalistes concernant les collectivités territoriales, puis de présenter cette erreur volontaire de prévision comme un signe de « l'intempérance budgétaire » des collectivités territoriales.

Le graphique ci-après montre qu'il s'agit là d'une tentation permanente de la part du gouvernement.

La prévision de solde des collectivités territoriales associée aux programmes de stabilité

(en points de PIB)



Sources : Insee, programmes de stabilité

Ainsi, les programmes de stabilité 2006-2008 et 2007-2009 prévoyaient un excédent considérable des collectivités territoriales à l'échéance de la programmation, allant jusqu'à 0,4 point de PIB en 2009.

¹ Selon ce phénomène, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales tendent à augmenter l'année précédant une élection, et à diminuer les deux années suivantes. En effet, dans le premier cas, les collectivités se « hâtent » de terminer leurs programmes d'investissement, alors que dans le second il faut du temps pour que les nouveaux programmes « montent en puissance ».

² Dexia, « Finances locales en France », février 2008.

Comme votre rapporteur général l'avait fait remarquer à l'époque, cela était irréaliste.

Depuis, le gouvernement prévoit un simple retour à l'équilibre, mais cela ne l'empêche pas de continuer à faire des collectivités territoriales un « bouc émissaire ».

4. Une aggravation du déficit résultant d'allègements fiscaux antérieurs à la loi TEPA

Plutôt que de voir en quoi l'exécution 2007 s'écarte des prévisions initiales du gouvernement, il est plus intéressant de s'interroger sur les grands facteurs d'évolution du solde public en 2007, pour déterminer les causes de l'aggravation du déficit.

En fait, l'aggravation du déficit en 2007 s'explique simplement : il s'agit essentiellement de la conséquence des allègements de prélèvements obligatoires antérieurs à la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite TEPA.

Ainsi, selon le gouvernement, la loi TEPA n'a coûté que 1 milliard d'euros en 2007. Les autres allègements nets de prélèvements obligatoires, qui se sont élevés à environ 8 milliards d'euros, ont concerné en quasi-totalité l'Etat, avec en particulier¹:

- 4 milliards d'euros pour la réforme du barème de l'impôt sur le revenu ;

- 1 milliard d'euros pour la réforme de la prime pour l'emploi.

La réforme de la taxe professionnelle réalisée par la loi de finances initiale pour 2006 a par ailleurs allégé les prélèvements obligatoires de 2007 d'un milliard d'euros.

La croissance du PIB a été de 2,2 % en 2007, soit égale à son potentiel. Aussi, le 0,3 point d'augmentation du déficit ne peut-il s'expliquer par la faible croissance du PIB.

Le 0,3 point d'augmentation du déficit public provient de deux phénomènes en sens inverse :

- d'un côté, les prélèvements obligatoires ont continué d'augmenter spontanément plus rapidement que le PIB, ce qui a réduit le déficit public de 0,1 point de PIB ;

- de l'autre, le déficit public a été fortement accru par **les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires, évaluées à 0,7 point de PIB** à l'automne 2007, ce phénomène n'étant que partiellement compensé par la baisse de la part des dépenses publiques dans le PIB, de 0,3 point. Ainsi, l'« effort structurel », correspondant à ces deux phénomènes, c'est-à-dire à la

¹ *Rapport du gouvernement relatif aux prélèvements obligatoires pour 2007.*

part de l'évolution du solde public dépendant de l'action du gouvernement, a consisté en 2007 en une dégradation du solde public de 0,4 point de PIB.

Comme les années précédentes, l'augmentation du déficit s'explique donc essentiellement non par la faible croissance du PIB, mais par l'action du gouvernement en matière de finances publiques.

Décomposition, par votre commission des finances, de l'évolution du solde public

(en points de PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007			2008 (PLF 2008)
									DOB 2008	PLF 2008	Exécution	
Evolution du solde conjoncturel	0,6	0,9	-0,2	-0,6	-0,6	0,1	-0,2	-0,1	0	-0,1	0	0
Maîtrise de la dépense	-0,4	0,1	0,2	-0,5	-0,1	-0,1	-0,2	0,4	0,6	0,4	0,3	0,5
Mesures sur les prélèvements obligatoires	-0,3	-1	-0,9	-0,4	0,2	0,1	0,4	0	-0,4	-0,7	-0,7*	-0,4
Evolution du solde structurel dépendant de la politique du gouvernement (« effort structurel »)	-0,7	-0,9	-0,7	-0,9	0,1	0	0,2	0,4	0,2	-0,3	-0,4	0,1
Elasticité des prélèvements obligatoires au PIB	1,2	0,2	0,6	-0,3	-0,4	0,2	0,3	0,4	0,2	0,5	0,1	0,1
Evolution des recettes hors prélèvements obligatoires	-0,2	0,1	0,2	0,1	-0,1	0,1	0,5	-0,2	-0,1	0,1	0	-0,2
Evolution du solde structurel ne dépendant pas de la politique du gouvernement	1	0,4	0,8	-0,1	-0,5	0,3	0,7	0,1	0	0,6	0,1	0
EVOLUTION DU SOLDE :												
Solde public notifié	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,4	-2,4	-2,4	-2,7	-2,3
<i>En milliards d'euros</i>	-24,1	-21,0	-23,2	-48,7	-65,4	-59,6	-50,4	-42,6	-	-	-50,3	-
Evolution du solde public	-	0,3	0	-1,7	-0,9	0,5	0,7	0,5	0	0	-0,3	0,4
Evolution du solde structurel	0,3	-0,5	0,1	-1	-0,4	0,3	0,9	0,5	0,2	0,3	-0,3	0,1

* Par convention, on suppose que les mesures nouvelles en 2007 sont égales à celles prévues dans le rapport économique, social et financier pour 2008.

Sources : commission des finances du Sénat, d'après l'Insee et les principaux documents budgétaires

B. 2008, UNE ANNÉE DIFFICILE EN PERSPECTIVE

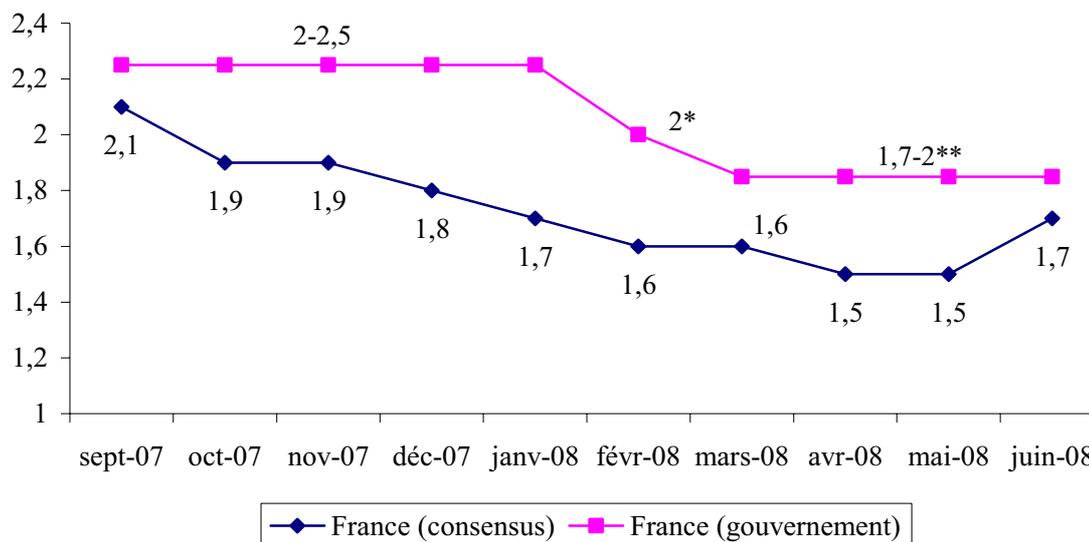
1. Les révisions à la baisse des prévisions de croissance pour 2008

a) Le rapprochement des anticipations du gouvernement et du consensus des économistes

Les perspectives de croissance du PIB pour 2008, de 2,25 % (dans un intervalle compris entre 2 % et 2,5 %) selon la prévision associée au projet de loi de finances pour 2008, ont depuis été constamment revues à la baisse, comme l'indique le graphique ci-après.

Les prévisions de croissance du PIB pour 2008

(en %)



* D'après la déclaration de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, 11 février 2008 (croissance « autour de 2 % »).

** Déclaration de M. François Fillon, Premier ministre, 27 mars 2008 (croissance « entre 1,7 % et 2 % ») ; « Perspectives économiques 2008-2009 », avril 2008

Sources : projet de loi de finances pour 2007, Consensus Forecasts, déclarations publiques des membres du gouvernement indiquées dans le texte

Ainsi, selon le consensus des conjoncturistes de juin 2008¹, la croissance du PIB serait de seulement 1,7 % en 2008.

Le gouvernement lui-même a par ailleurs revu à la baisse sa prévision de croissance pour 2008 :

- en février, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, s'est déclarée « *convaincue* » que la croissance française se situerait « *autour de 2 %* » sur l'ensemble de 2007 tout comme en 2008² ;

- en mars, M. François Fillon, Premier ministre, a déclaré que « *la prévision du gouvernement se situera entre 1,7 % et 2 % de croissance pour l'année 2008* »³ ;

- en avril, le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a publié ses *Perspectives économiques 2008-2009*, retenant une fourchette identique.

Le gouvernement « suit » donc, avec un certain décalage, l'évolution du consensus.

On observe cependant que le consensus de juin 2008 est plus favorable que celui des mois précédents. Ainsi, la prévision du gouvernement (si on retient la moyenne de 1,7 % et 2 %, soit 1,85 %) n'est-elle plus supérieure que de 0,15 point à celle du consensus.

b) Des aléas surtout orientés à la baisse

Pour 2008, le facteur essentiel d'incertitude est bien entendu celui de la crise des prêts hypothécaires à risque aux Etats-Unis, les fameux « **subprimes** ».

L'analyse qui prévaut aujourd'hui est de considérer que la crise des « subprimes » **a essentiellement un impact sur l'économie des Etats-Unis**, où elle réduit la demande, du fait des difficultés financières des ménages concernés, et d'une dégradation de la situation des banques. En Europe en revanche, les difficultés de financement à court terme des banques sont assimilées à un simple problème de liquidité.

Une première incertitude est celle de l'impact de la crise sur l'économie des Etats-Unis. Comme le montre le graphique ci-après, la révision à la baisse des prévisions de croissance pour la France s'est faite parallèlement à celle des prévisions de croissance de l'économie américaine.

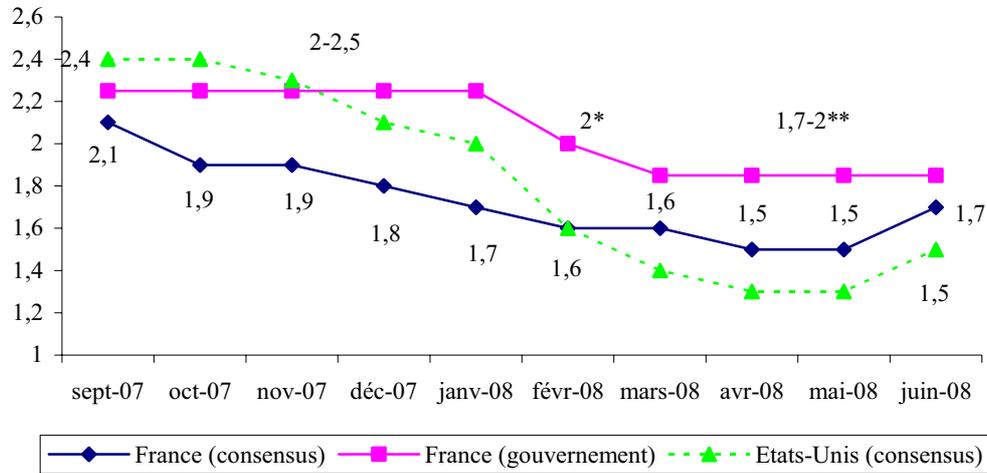
¹ *Consensus Forecasts.*

² *Le Figaro, 11 février 2008.*

³ *L'Express, 27 mars 2008.*

Evolution des prévisions de croissance pour 2008

(croissance du PIB en %)



Sources : projet de loi de finances pour 2007, Consensus Forecasts, déclarations publiques des membres du gouvernement indiquées dans le texte

A l'automne 2007, on considérait que la croissance américaine, qui aurait dû « normalement » être de l'ordre de 2,5 %, serait de « seulement » 2 % avec la crise des « subprimes ». Comme une croissance de l'économie américaine inférieure de 1 point entraîne une croissance des économies européennes inférieure de 0,5 point (environ), la croissance de l'économie française aurait dû s'en trouver réduite d'à peu près 0,2 point, et donc être légèrement inférieure à 2 %, conformément au consensus des conjoncturistes.

Comme votre rapporteur général le soulignait alors, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2008, une croissance de l'économie française nettement inférieure était malheureusement vraisemblable, si l'on retenait un scénario moins favorable pour l'économie des Etats-Unis, ou si l'on prévoyait un durcissement des conditions de financement en Europe. Ainsi, il écrivait qu'« *il ne serait (...) pas invraisemblable que la croissance de l'économie française en 2008 soit inférieure de 0,5 point aux prévisions du consensus des conjoncturistes* »¹.

Ces craintes semblent malheureusement se révéler fondées. En juin 2008, les perspectives de croissance de l'économie américaines sont évaluées à seulement 1,5 % pour 2008. De même, le consensus ne prévoit plus, pour la France, qu'une croissance de 1,7 %.

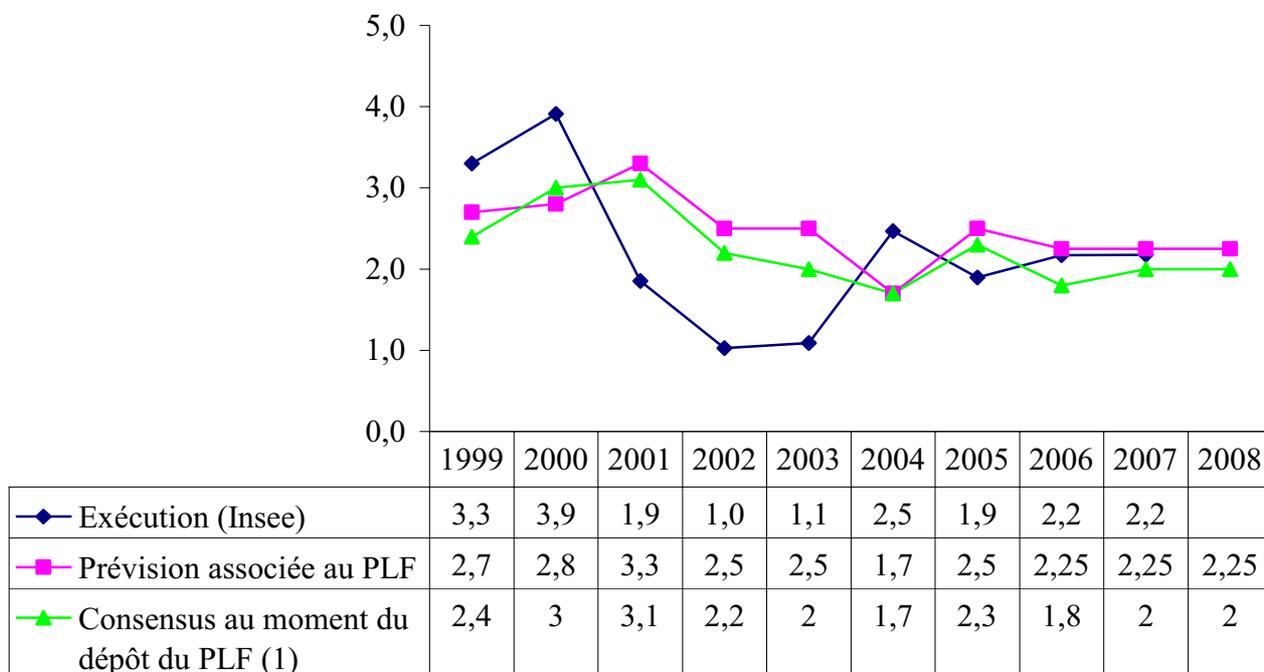
¹ Ce scénario était, d'ores et déjà, celui retenu par BNP-Paribas, l'organisme alors le plus pessimiste pour 2008 parmi ceux représentés au sein de la Commission économique de la Nation, qui prévoyait à l'automne 2007 une croissance du PIB de 1,3 % pour les Etats-Unis et 1,5 % pour la France, du fait du ralentissement de l'économie américaine, et d'un durcissement des conditions de crédit dans la zone euro.

c) Vers de nouvelles révisions à la baisse des prévisions de croissance pour 2008 ?

On peut remarquer, à cet égard, que les conjoncturistes sont généralement assez démunis quand il s'agit de prévoir un infléchissement de la conjoncture. Ainsi, comme le montre le graphique ci-après, l'impact de l'explosion de la « bulle internet » du début des années 2000 a été largement sous-estimé en 2001, 2002 et 2003, les conjoncturistes prévoyant à chaque fois un retour à la normale, qui ne s'est produit qu'en 2004.

La croissance du PIB : prévision et exécution

(en %)



(1) Commission économique de la Nation, fin septembre ou début octobre.

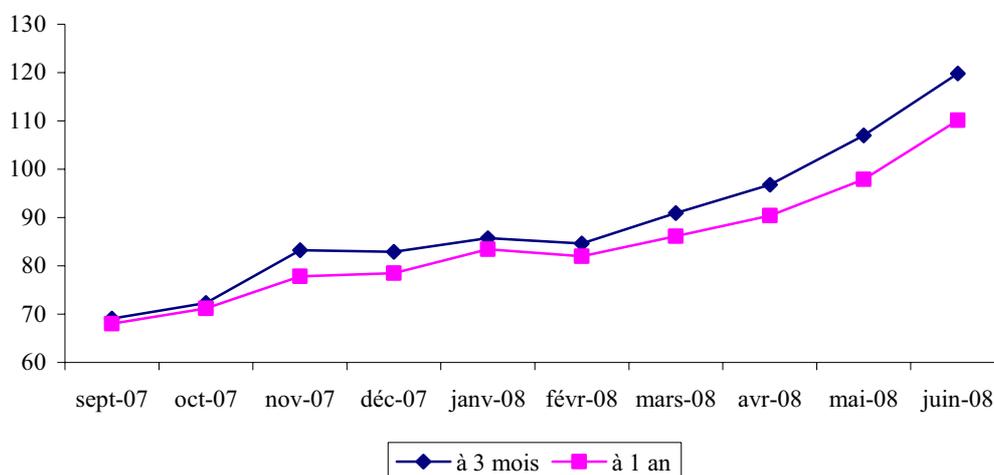
Sources : Insee, projets de lois de finances, Commission économique de la Nation

Comme on voit mal d'où pourrait provenir une « bonne surprise », la prévision de croissance moyenne de 1,7 % pour la France semble devoir être considérée comme située dans le « haut de la fourchette », les aléas étant plutôt à la baisse.

Au-delà de la crise financière, il faut en particulier garder à l'esprit que le prix du pétrole constitue un aléa important. Ainsi, alors que les prévisions de prix du pétrole étaient de l'ordre de 70 dollars le baril en septembre 2007, elles sont désormais de l'ordre de 120 dollars le baril, et continuent d'augmenter, comme le montre le graphique ci-après.

L'évolution des prévisions de prix du baril de brut (1)

(en dollars)



(1) West Texas intermediate.

Source : Consensus Forecasts

On rappelle que, selon les estimations usuelles, la première année :

- un prix du pétrole supérieur de 10 % réduit la croissance du PIB de la zone euro de 0,2 point ;

- un taux de change euro/dollar surévalué de 10 % réduit la croissance du PIB de la zone euro de 0,5 point.

- une hausse des taux d'intérêt (courts et longs) de 100 points de base réduit la croissance du PIB de la zone euro de 0,2 point.

2. Le dérapage de la charge de la dette : chronique d'un choc annoncé

La période 2000-2006 a connu une stabilité de la charge de la dette des administrations publiques en volume (+ 1,6 % en moyenne par an et en valeur, au sens de la comptabilité nationale).

La remontée des taux d'intérêt, mais aussi celle de l'inflation, conduit à rendre la charge de la dette plus dynamique : en 2007, les charges d'intérêt des administrations publiques ont crû de 12,2 % en valeur.

Si le montant des charges d'intérêt des administrations publiques est resté stable, autour de 45 milliards d'euros par an entre 2000 et 2006, il est passé en 2007 à **51,8 milliards d'euros** en raison de l'effet des taux d'intérêt.

Evolution relative de la charge de la dette de l'Etat et de celle des administrations publiques

(en milliards d'euros)

	Etat	Administrations publiques
2006	38,9	46,1
2007	39,6	51,8
2008 (prévisions)	40,8	Chiffre non fourni

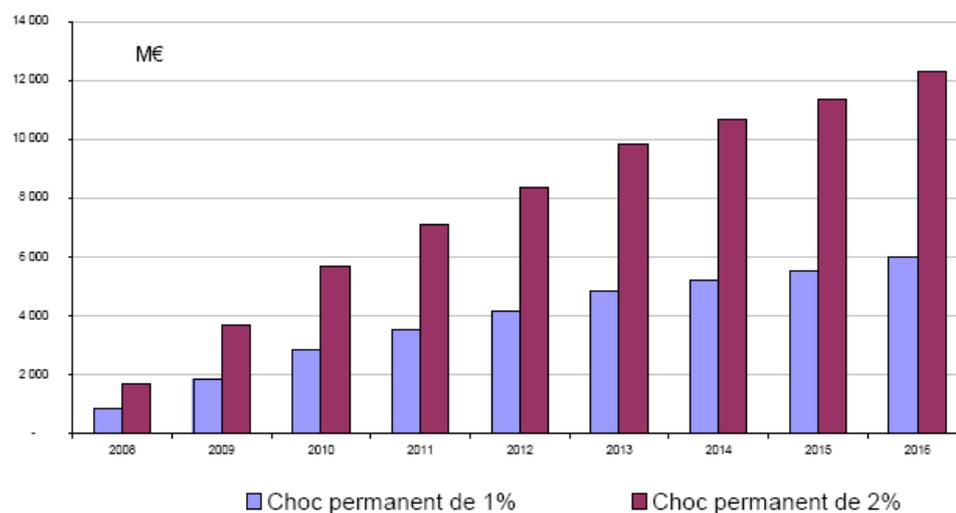
Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

a) Les inquiétudes en ce qui concerne la charge de la dette de l'Etat

Une remontée durable des taux d'intérêt constitue un facteur d'aggravation de la charge de la dette. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, une hausse des taux de 1 % à partir de 2008 se traduirait par une augmentation de la charge d'intérêt sur la dette négociable de **4 milliards d'euros à horizon 2012 pour le seul budget de l'Etat.**

Effet comparé d'un choc permanent de taux d'intérêt de 1 % ou de 2 % pour le budget de l'Etat

(en millions d'euros)



Source : agence France Trésor

En 2008, on peut craindre, en outre, un effet significatif lié à l'inflation. Le surcroît d'inflation a un effet sur les obligations indexées sur l'inflation (OATi) qui voient leur charge augmenter. Selon le gouvernement, « une faible partie provient de la hausse directe des intérêts versés à due

concurrence de l'inflation. Mais la majeure partie de cette augmentation provient de l'effet de l'inflation sur le stock d'obligations indexées : il n'y a pas d'argent effectivement décaissé à ce titre avant le remboursement du principal à l'échéance des obligations, mais les conventions comptables prévoient un « provisionnement » dès l'année où le surcroît d'inflation est constaté. Ce provisionnement est comptabilisé en dépense ». Dans le projet de loi de finances initiale pour 2008, l'évaluation de la provision d'indexation des obligations de l'Etat s'établissait à 2 milliards d'euros.

Pour l'Etat, le projet de loi de finances initiale pour 2008 a évalué la charge de la dette à 40,6 milliards d'euros. Selon le gouvernement, les charges d'intérêt de la dette devraient augmenter en moyenne de 1,5 à 2,5 milliards par an, soit plus de 4 % par an en euros courants.

b) Les surcoûts issus des découverts de trésorerie de l'ACOSS

La hausse des taux d'intérêt souligne également les limites de la politique du découvert de trésorerie de l'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale). Ce découvert a atteint 20,1 milliards d'euros au 31 décembre 2007. Son augmentation (de 7,5 milliards d'euros par rapport à la fin de 2006) a été limitée en 2007 par l'opération d'apurement des dettes de l'Etat pour les années 2006 et antérieures (5,1 milliards d'euros). La dégradation du solde de trésorerie de l'ACOSS, conjuguée à la hausse des taux d'intérêt à court terme (3,86 % en moyenne en 2007 contre 2,84 % en 2006), se traduit par un alourdissement des charges financières nettes du régime général. Elles passent ainsi de 270 millions d'euros en 2006 à 640 millions d'euros en 2007, et pourraient atteindre 1 milliard d'euros sur l'ensemble de l'année 2008.

Il convient de rappeler que le plafond d'avances de trésorerie – donc de refinancement à court terme des déficits de ces deux organismes – a été fixé à un niveau record en 2008 : il s'établit ainsi à 36 milliards d'euros pour le régime général de sécurité sociale et à 8,4 milliards d'euros pour le FFIPSA, en application de l'article 35 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008¹.

Ce montant très élevé n'est plus supportable, comme l'a souligné M. Alain Gubian, directeur financier de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), devant nos collègues de la commission des affaires sociales². En effet, la Caisse des dépôts et consignations, qui assure le financement à court terme de ce déficit, a fait savoir à l'ACOSS qu'elle ne pouvait désormais garantir le financement de plus de 31 milliards d'euros en volume et que les taux favorables, négociés dans le cadre de la convention

¹ Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007. Se reporter, sur ce point, au rapport pour avis n° 73 (2007-2008) de notre collègue Jean-Jacques Jégou sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

² Audition du mercredi 2 juillet 2008.

passée avec l'agence, ne pouvaient s'appliquer au-delà de 25 milliards d'euros. Ceci signifie que toutes les sommes empruntées entre 25 et 31 milliards d'euros le seront à un taux sensiblement plus élevé, fondé non pas sur l'Eonia mais sur l'Euribor.

Par ailleurs, selon M. Pierre Burban, président du conseil d'administration de l'ACOSS, **la Caisse des dépôts et consignations a indiqué qu'elle ne pourrait sans doute même plus assurer le financement contractuel de 25 milliards d'euros en 2009**, en raison des grandes incertitudes planant sur les marchés. En outre, si l'ACOSS a la possibilité d'émettre des billets de trésorerie, les taux deviennent très élevés dès que la durée dépasse un jour.

La situation financière de l'ACOSS est donc devenue très contrainte et largement dépendante de la situation des marchés financiers. Or ses besoins ne vont pas en diminuant. Selon M. Alain Gubian, le besoin de financement global de l'ACOSS devrait atteindre 27 milliards d'euros à la fin du mois de septembre 2008 et progresser encore jusqu'à la fin de l'année. Les perspectives pour 2009 présentent, en l'état, un accroissement de ce besoin de financement avec des aléas liés à l'éventuelle dégradation de la conjoncture économique.

L'apurement du découvert de trésorerie de l'ACOSS

Lors de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale, le 18 juin 2008, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique prévoit la reprise par la CADES des déficits passés du régime général pour près de 23 milliards d'euros fin 2008, et du FFIPSA, pour 7,5 milliards d'euros fin 2008, soit un total de **30,5 milliards d'euros**.

Or l'article 20 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) ne permet pas de prolonger la durée de vie de la CADES et contraint donc le gouvernement à lui apporter des ressources complémentaires pour un amortissement de ces 30,5 milliards d'euros de dettes sociales à horizon 2021.

La reprise de ces dettes par la CADES exigerait un abondement de celle-ci ce l'ordre de 2,6 milliards d'euros annuels. Si le gouvernement privilégiait une augmentation de la CRDS, celle-ci serait augmentée de 0,21 point. Son taux étant établi à 0,5 %, elle augmenterait donc de 40 %. Dans son rapport préparatoire au débat d'orientation sur les finances publiques, le gouvernement indique sa préférence pour « *un redéploiement d'une partie des excédents du fonds de solidarité vieillesse qui bénéficie d'une situation annuelle excédentaire* », l'objectif du Gouvernement étant « *de ne pas peser sur le pouvoir d'achat des salariés par une hausse de la CRDS* ».

3. Des anticipations de déficit public pour 2008 très divergentes

a) Une prévision moyenne de 2,9 points de PIB, contre 2,5 points de PIB selon le gouvernement

La prévision moyenne de déficit public pour 2008 est actuellement de 2,9 points de PIB, contre 2,5 points de PIB pour le gouvernement. Celui-ci a

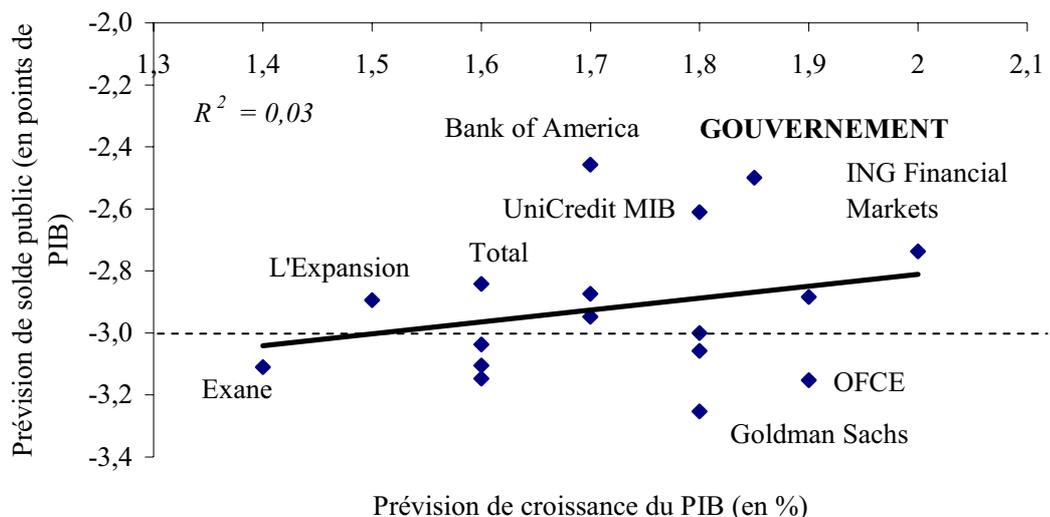
revu à la hausse sa prévision de déficit public pour 2008, qui était de 2,3 points de PIB lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2008.

Les prévisions des conjoncturistes s'échelonnent de 2,5 à 3,3 points de PIB. De manière *a priori* paradoxale, il n'y a pas de corrélation entre la prévision de déficit public et la prévision de croissance du PIB. En effet, compte tenu en particulier de la proximité du seuil des 3 points de PIB, et de la présidence française de l'Union européenne, certains conjoncturistes anticipent une politique budgétaire rigoureuse, pour « rester dans les clous ». On rappelle que, selon les estimations usuelles, une réduction *ex ante* du déficit public de 1 point de PIB réduit la croissance d'un montant analogue. Tel paraît être le point de vue de *L'Expansion* et de Total, qui prévoient un déficit inférieur à 3 points de PIB (2,9 et 2,8 points de PIB respectivement), pour une croissance inférieure au consensus.

Inversement, certains prévisionnistes considèrent que l'absence de politique de rigueur, dont découlerait un déficit public supérieur à 3 points de PIB, permettrait également une croissance plus proche de 2 % (OFCE, Goldman Sachs).

Enfin, certains prévisionnistes semblent être optimistes sur la croissance, et considérer que celle-ci permettrait d'avoir un déficit inférieur à 3 points de PIB. Telle est la position du gouvernement, mais aussi de certaines banques d'affaires (Bank of America, UniCredit MIB, ING Financial Markets).

Les prévisions de croissance du PIB et de solde public pour 2008



Les prévisions de croissance du PIB et de solde public pour 2008

	Croissance du PIB (en %)	Solde public (en points de PIB)
ING Financial Markets	2,0	-2,7
Crédit agricole	1,9	-2,9
OFCE	1,9	-3,2
Gouvernement	1,7-2,0	-2,5
UniCredit MIB	1,8	-2,6
JP Morgan	1,8	-3,0
BIPE	1,8	-3,1
Goldman Sachs	1,8	-3,3
Bank of America	1,7	-2,5
COE-Rexecode	1,7	-2,9
Société générale	1,7	-2,9
Econ Intelligence Unit	1,7	-
Total	1,6	-2,8
Oddo Securities	1,6	-3,0
BNP-Paribas	1,6	-3,1
Morgan Stanley	1,6	-3,1
GAMA	1,6	-
HSBC France	1,6	-
Natixis	1,6	-
Centre de prévisions de L'Expansion	1,5	-2,9
Exane	1,4	-3,1
Moyenne	1,7	-2,9

Source : Consensus Forecasts, juin 2008

b) La « recommandation politique » de la Commission européenne (28 mai 2008)

Cette situation budgétaire dégradée a valu à la France d'être, le 28 mai 2008, le premier Etat à faire l'objet d'une « recommandation politique ». A ce jour, le seul autre Etat membre à avoir fait l'objet d'une telle recommandation est un Etat n'ayant pas adopté l'euro : la Roumanie (le 12 juin 2008).

Cette procédure, introduite par la réforme du pacte de stabilité réalisée en 2005, permet à la Commission européenne de s'adresser directement à un Etat membre, au sujet de sa politique budgétaire.

La Commission européenne y rappelle à la France son engagement de ramener ses finances publiques à l'équilibre en 2012, voire dès 2010 si les conditions économiques le permettent.

c) Le risque de repasser au dessus du seuil de 3 points de PIB

Votre rapporteur général ne dispose pas, bien entendu, d'une « boule de cristal ». Par ailleurs, comme on l'a indiqué ci-avant, le déficit public 2008

dépendra des éventuelles mesures correctrices qui pourraient être adoptées par le gouvernement. Il est cependant possible de souligner quelques points.

Tout d'abord, **le fait que le déficit 2007 ait été supérieur de 0,3 point de PIB à la prévision associée au projet de loi de finances pour 2008 (2,7 points de PIB au lieu de 2,4 points de PIB) conduit naturellement à revoir à la hausse le déficit de 2008.**

Certes, une partie de ce supplément de déficit n'est peut-être pas durable (le déficit des collectivités territoriales, supérieur de 0,2 point à la prévision du gouvernement, pourrait se réduire en 2008, du fait du « cycle électoral »), mais on peut considérer, à titre indicatif, que la « base » 2007 conduit à accroître la prévision de déficit 2008 de 0,2 point de PIB, toutes choses égales par ailleurs, ce qui porte déjà le déficit de 2008 à 2,5 points de PIB (au lieu des 2,3 points de PIB prévus par le projet de loi de finances pour 2008).

A cela s'ajoute le ralentissement de la croissance. Si la croissance de 2008 était de 1,7 % (comme le prévoit le consensus) au lieu de 2,25 %, le déficit public s'en trouverait accru, toutes choses égales par ailleurs, d'environ 0,3 point de PIB, **ce qui porterait le déficit à 2,8 points de PIB.**

Compte tenu du caractère fluctuant de la relation entre croissance du PIB et recettes publiques¹, il n'est pas exclu que, même en supposant que la norme de croissance des dépenses des administrations publiques est respectée, le déficit public atteigne, voire dépasse ainsi spontanément le seuil des 3 points de PIB².

La situation est d'autant plus périlleuse que ces dernières années, le gouvernement n'a pu respecter son objectif de solde public que grâce à des recettes plus fortes que prévu, résultant elles-mêmes **d'une forte élasticité des recettes publiques au PIB, qui permettaient de compenser le dérapage des dépenses.**

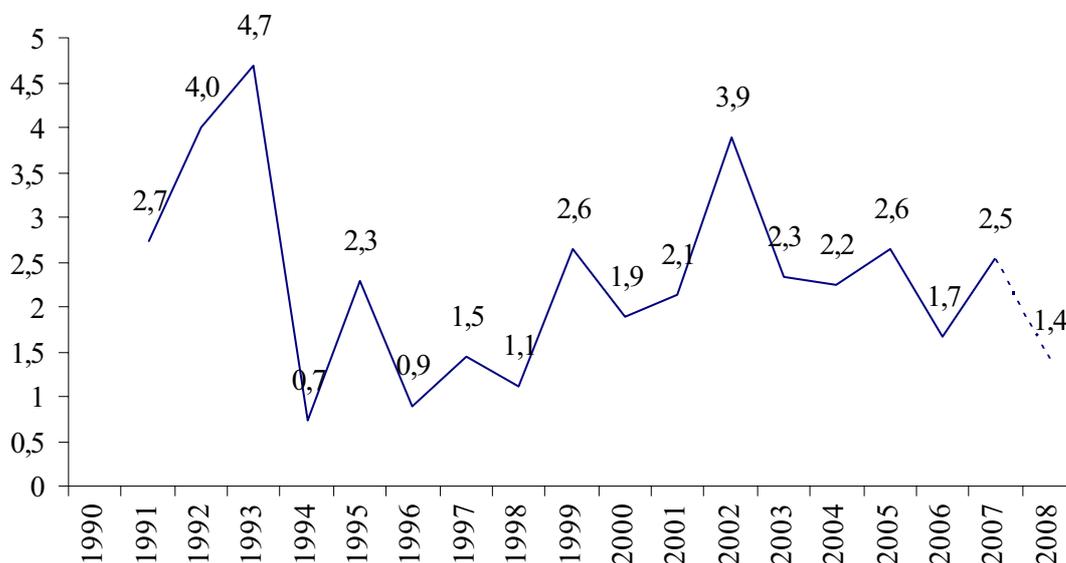
On rappelle que le gouvernement prévoit une croissance des dépenses publiques de seulement 1,4 % en volume en 2008, ce qui n'a été atteint que sur la période 1994-1998, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Postérieurement à la réunion de votre commission des finances, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a déclaré qu'il s'attendait à entre 3 et 5 milliards d'euros de moins values fiscales : -1 / -3 milliards sur l'impôt sur les sociétés et - 1,5 / - 2 milliards d'euros sur l'impôt sur le revenu.

² Si l'élasticité des recettes publiques au PIB était de 0,9 en 2008, le déficit public pourrait atteindre 3,2 points de PIB, avec une croissance du PIB de 1,6 %.

La croissance des dépenses publiques en volume

(en %)



Source : d'après l'Insee

Toutes choses égales par ailleurs, une croissance en volume des dépenses publiques de 2,2 %, égale à la tendance de long terme, au lieu de 1,4 %, augmenterait le déficit public de 0,4 point de PIB.

Si l'on combine l'ensemble de ces possibles impacts défavorables, tout en supposant que les recettes publiques augmentent à la même vitesse que le PIB, on arrive à un déficit public potentiel pouvant dépasser 3 points de PIB en 2008 pour atteindre 3,2 points de PIB.

Le gouvernement risque donc de devoir prendre des mesures correctrices, mais au risque de déprimer davantage la croissance.

**Le supplément d'inflation découlant de l'augmentation du prix du pétrole
et des matières premières : un impact néfaste sur le solde public ?**

La prévision d'inflation élevée pour 2008 (2,9 % selon le consensus des conjoncturistes, 2,2 % selon le gouvernement¹) est parfois présentée comme une « chance » pour les finances publiques. **Ce point de vue paraît contestable.**

Certes, en règle générale l'inflation réduit le déficit public, mais c'est parce qu'elle concerne les prix du PIB, et se traduit donc par une baisse de la part du déficit dans le PIB, d'autant plus qu'elle suscite des recettes supplémentaires, non seulement pour la TVA, mais aussi pour les autres impôts.

Dans le cas présent, l'inflation hors tabac devrait à peu près doubler par rapport à 2007 (passant de 1,5 % à environ 3 %), mais la moitié de cette hausse proviendrait de celle de l'énergie, qui est importée. Par ailleurs, on n'observe pas, à ce stade, d'« effet de second tour », c'est-à-dire d'augmentations salariales, qui augmenteraient en particulier les cotisations sociales.

Le principal effet sur les recettes du supplément d'inflation serait donc une augmentation de la TVA, qui, toutes choses égales par ailleurs, pourrait s'en trouver accrue d'environ 1,5 %, soit 2 milliards d'euros, c'est-à-dire seulement 0,1 point de PIB. En sens inverse, l'inflation devrait réduire la consommation des ménages, et l'augmentation du prix du pétrole diminuer la consommation des carburants, et donc les recettes de TIPP. Le supplément d'inflation pourrait donc légèrement améliorer le solde public en 2008.

Le solde public pourrait en revanche s'en trouver dégradé les années suivantes. Il faut en effet rappeler que certaines prestations sociales (retraites, RMI...) sont indexées sur l'inflation, avec une année de décalage. Les revenus sociaux étant de l'ordre de 500 milliards d'euros, un supplément d'inflation de 1,5 point pourrait coûter de 5 à 10 milliards d'euros, soit environ 0,4 point de PIB.

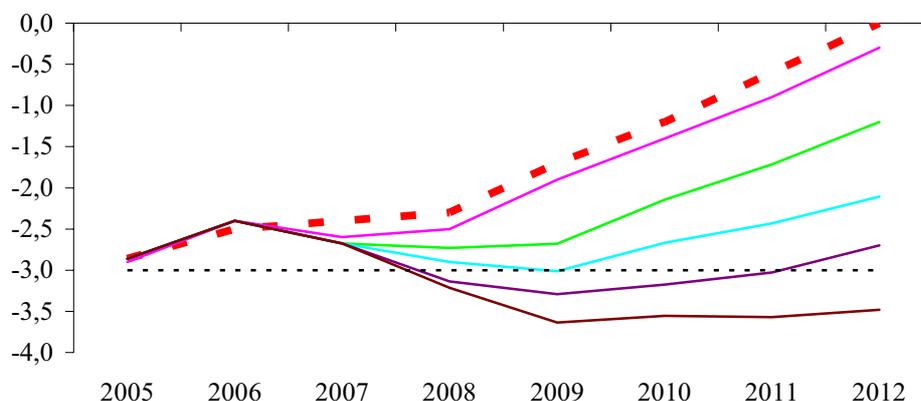
Le graphique ci-après simule divers scénarios. Le scénario précité correspond au dernier.

¹ *En moyennes annuelles.*

Quel scénario de solde public d'ici à 2012 ?

(sauf indication contraire, on suppose que les dépenses évoluent conformément aux prévisions du gouvernement)

(solde public, en points de PIB)



- ■ Programme de stabilité 2009-2012 (croissance de 2,25 % en 2008 et 2,5 % ensuite) (1)
- Programme de stabilité 2009-2012 actualisé par votre commission des finances, en fonction de l'exécution 2007 (2)
- Scénario reposant sur la prévision de croissance du consensus pour 2008 et 2009, et un retour progressif à la croissance potentielle : (2) + croissance de 1,7 % en 2008, 1,5 % en 2009 et 2,2 % les années suivantes (3)
- (3) + élasticité des PO au PIB de 0,9 de 2008 à 2012 (4)
- Scénario de crise durable : (4) + croissance de 1,2 % en 2008 remontant progressivement jusqu'à 2,2 % en 2012, et élasticité des PO au PIB de 0,9 de 2009 à 2012
- Scénario de non ralentissement des dépenses, avec prévisions de croissance du consensus : (3) + croissance des dépenses de 2 % en volume

Sources : Insee, programme de stabilité 2009-2012, calculs de votre commission des finances

On peut faire les observations suivantes :

- si l'on s'appuie sur le programme de stabilité 2009-2012, la seule réévaluation du déficit de 2007 conduit à porter le déficit à 2,5 points de PIB en 2008¹ (au lieu de 2,3 %) et à 0,3 point de PIB en 2012² ;

¹ On suppose ici que sur le 0,3 point de déficit supplémentaire par rapport aux prévisions du gouvernement, seulement 0,2 point est pérenne.

² On suppose en effet que l'impact bénéfique de la modification des règles de comptabilisation des investissements militaires jouent en sens inverse en 2012.

- si l'on adopte en plus l'hypothèse d'une croissance du PIB de 1,7 % en 2008, 1,5 % en 2009 (ce qui, dans chaque cas, correspond à la prévision du consensus¹) et 2,2 % ensuite, le déficit atteint 2,8 points de PIB en 2008, et est de 1,2 point de PIB en 2012 ;

- une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB qui serait non de 1, mais de 0,9, chaque année jusqu'en 2012, conduirait, selon les mêmes hypothèses, à un déficit de 3 points de PIB en 2008 et 2,1 points de PIB en 2012 ;

- un scénario pessimiste, mais non invraisemblable, correspondant au scénario précédent, mais avec une croissance du PIB de 1,2 % en 2008, remontant progressivement jusqu'à 2,2 % en 2011, conduirait à un déficit de 3,2 points de PIB en 2008 et 2,7 points de PIB en 2012.

Enfin, **le dernier scénario, le plus défavorable, est le moins « volontariste », mais aussi *a priori* le plus réaliste sur le plan économique**, puisqu'il correspond à ce qui se passerait avec la poursuite des tendances habituelles en matière de dépenses publiques, et les prévisions de croissance du consensus. **Le déficit serait alors de 3,2 points de PIB en 2008 (– comme on l'a indiqué ci-avant –), 3,6 points de PIB en 2009, et se maintiendrait ensuite à peu près à ce niveau.**

A court terme, le risque d'un dépassement du seuil de 3 points de PIB en 2008 ou en 2009 ne peut pas être écarté à ce stade :

- ce sont les deux années pour lesquelles les mesures prises depuis juin 2007 devraient avoir le coût le plus élevé (de l'ordre de 10 milliards d'euros, soit 0,5 point de PIB²) ;

- selon le consensus des conjoncturistes, la croissance du PIB devrait être encore plus faible en 2009 qu'en 2008.

Dans cette perspective, on peut s'interroger sur l'écart que propose le programme de stabilité français 2008-2011, en termes d'hypothèses de croissance, par rapport à ceux de ses partenaires européens. Les hypothèses retenues sont nettement supérieures à celles des pays européens comparables, à l'exception de l'Espagne.

¹ *Consensus Forecasts, juin 2008.*

² *La loi TEPA doit en effet coûter, par rapport à une situation sans loi TEPA, 7,5 milliards d'euros en 2008, et 9,5 milliards d'euros en 2009.*

Programmes de stabilité de différents Etat membres (décembre 2007-janvier 2008)

	Hypothèse de croissance moyenne 2009-2010	Dépenses publiques en % du PIB en 2007 et 2010	Solde public en % du PIB 2007-2010	Dettes publiques en % du PIB 2007-2010
France	2,5 %	53,2/51,2	-2,4/-1,2	64,2/61,9
Allemagne	1,5 %	44/42	0/0,5	65/59,5
Italie	1,6 %	48,6/47,3	-2,4/-0,7	105/98,5
Espagne	3,1 %	39,0/39,1	1,8/1,2	36,2/30
Belgique	2 %	48,9/48,3	-0,2/0,7	84,9/74,7
Pays-Bas	1,75 %	46,3/46,5	-0,4/0,7	46,8/41,2
Royaume-Uni	2,5 %	40,6/40,4	-2,9/-2,1	43,9/45,2
Suède	2,3	51,2/48,9	2,9/3,6	39,7/24,5

Source : Cour des comptes

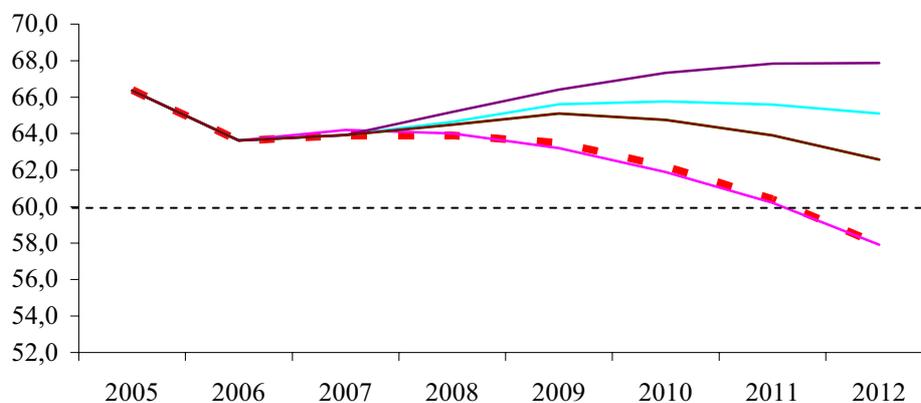
4. La stabilisation de la dette publique en 2008, un objectif ambitieux ?

Selon les prévisions du gouvernement, la dette publique devrait rester stable en 2008, à 63,9 points de PIB, soit comme en 2007. La dette publique ne passerait sous le seuil de 60 points de PIB, fixée par le traité de Maastricht, qu'en 2012.

D'autres scénarii moins favorables sont malheureusement possibles. En particulier, un scénario reposant sur la prévision de croissance du consensus pour 2008 et 2009, et un retour progressif à la croissance potentielle actuelle, de l'ordre de 2,2 %, conduirait à une dette publique de 64,5 points de PIB en 2008, et 62,6 points de PIB en 2012, comme l'indique le graphique ci-après.

Différents scénarii d'évolution de la dette publique

(en points de PIB)



- ■ Prévision actualisée du gouvernement (1)
- Programme de stabilité 2009-2012 (croissance de 2,25 % en 2008 et 2,5 % ensuite) (2)
- Scénario sur la prévision de croissance du consensus pour 2008 et 2009, et un retour progressif à la croissance potentielle : croissance de 1,7 % en 2008, 1,5 % en 2009 et 2,2 % les années suivantes (3)
- (3) + élasticité des PO au PIB de 0,9 de 2008 à 2012 (4)
- Scénario de crise durable : (4) + croissance de 1,2 % en 2008 remontant progressivement jusqu'à 2,2 % en 2012, et élasticité des PO au PIB de 0,9 de 2009 à 2012
- Scénario de non ralentissement des dépenses, avec prévisions de croissance du consensus : (3) + croissance des dépenses de 2 % en volume

Sources : Insee, programme de stabilité 2009-2012, rapport déposé par le gouvernement en vue du présent débat d'orientation budgétaire, calculs de votre commission des finances

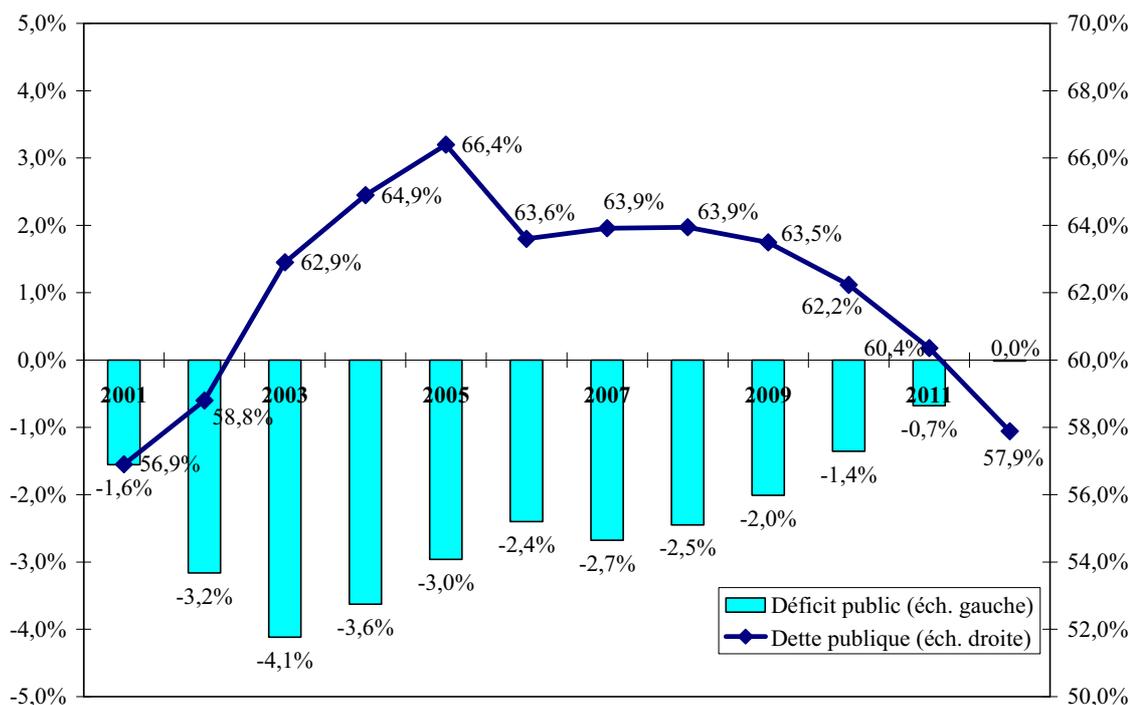
II. 65 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES À RÉALISER D'ICI À 2012 POUR ATTEINDRE L'ÉQUILIBRE

La trajectoire de redressement proposée par le gouvernement dans son rapport pour le débat d'orientation sur les finances publiques 2009 vise à atteindre l'équilibre budgétaire en 2012. Cet objectif permettrait un retour de l'endettement public en-dessous des 60 % du PIB.

Un tel objectif nécessite la mise en œuvre d'une politique de correction par rapport à la tendance « spontanée » d'évolution des finances publiques, en dépenses ou en recettes, extrêmement volontariste.

Trajectoire illustrative de retour à l'équilibre prévue par le gouvernement

(en % du PIB)



Source : rapport du gouvernement pour le débat d'orientation sur les finances publiques 2009

Les économies nécessaires pour ramener les finances publiques à l'équilibre en 2012 ont fait l'objet de divers chiffrages, variant du simple au double.

A. UN EFFORT D'ENVIRON 50 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES SELON LE GOUVERNEMENT ET LA COUR DES COMPTES

Le gouvernement et la Cour des comptes évaluent les économies à réaliser d'ici à 2012 à une cinquantaine de milliards d'euros.

Il s'agit des économies à réaliser :

- par rapport à la tendance passée (soit une croissance des dépenses publiques de 2,2 % par an en volume) ;

- pour atteindre l'objectif de croissance des dépenses du programme de stabilité 2009-2012, qui prévoit une augmentation des dépenses de 1,1 % par an en volume.

Ainsi, la Cour des comptes, s'appuyant sur ce raisonnement, évalue le montant des économies à réaliser à 46 milliards d'euros¹.

De même, si l'on s'appuie sur les déclarations faites à la presse par M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, l'évaluation du gouvernement semble être de l'ordre de 10-12 milliards d'euros par an, soit entre 40 et 50 milliards d'euros d'ici à 2012².

B. DES ÉCONOMIES À RÉALISER DE L'ORDRE DE 65 MILLIARDS D'EUROS POUR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cependant, cette estimation de l'ordre de 50 milliards d'euros est trompeuse, les économies à réaliser semblant plutôt de l'ordre de **65 milliards d'euros**.

La méthode d'estimation des économies à réaliser retenue par votre commission des finances consiste à considérer que le déficit public tend

¹ Ce montant est cité dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2008. Il est explicité dans le dossier de presse du 25 juin 2008 : « Une croissance des dépenses publiques en volume ramenée de 2,2 % en moyenne annuelle sur la période 1996-2006 à 1,1 % par an de 2009 à 2012 dans le programme de stabilité, alors qu'elle a encore été de 2,5 % en 2007. Cela représente une économie de 40 milliards d'euros en 2012 par rapport à l'évolution tendancielle, qui devrait être portée à 46 milliards d'euros pour rattraper le retard pris dans la réduction du déficit public. »

² Invité du Grand Rendez-Vous Europe 1-TV 5-Le Parisien le 30 octobre 2007, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a déclaré que l'équilibre des finances publiques serait atteint en 2012 « à partir du moment où on fait un effort de non-dépense ou d'augmentation de recettes de 12 milliards d'euros par an ». De même, dans un entretien publié dans le Journal du dimanche du 6 avril 2008, il a déclaré : « Le conseil de modernisation se réunira à nouveau d'ici l'été afin de boucler définitivement le projet. En tant que ministre du Budget, je souhaite obtenir lors de cette dernière phase de la RGPP le même niveau d'économies que ce qui a été annoncé vendredi, soit plus de 5 milliards d'euros supplémentaires d'ici à 2011. (...) Pour tenir la dépense, nous devons économiser 10 milliards d'euros en 2009: 5 milliards pour l'Etat et autant pour la Sécurité sociale. Si nous tenons ce cap, nous parviendrons à équilibrer nos comptes publics en 2012 ».

spontanément à rester stable, parce que, sur longue période, les dépenses et les recettes publiques tendent spontanément à augmenter à la même vitesse que le PIB¹.

Dans ces conditions, pour savoir quelles économies il faut réaliser d'ici à 2012, en retenant des hypothèses économiques « normales », il suffit d'additionner la différence entre le déficit actuel et l'objectif retenu, et les différentes mesures nouvelles prévues d'ici à 2012 (sur les recettes comme sur les dépenses).

A l'occasion du **débat d'orientation budgétaire pour 2007**, votre commission des finances retenait l'objectif d'un déficit de 1 point de PIB en 2012. Par ailleurs, le déficit 2006 était alors évalué par le gouvernement à près de 3 points de PIB (2,8 points exactement). En l'absence de mesures nouvelles à financer, les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif étaient donc de l'ordre de **40 milliards d'euros** (2 points de PIB à 20 milliards d'euros²).

A l'occasion du **débat d'orientation budgétaire pour 2008**, votre commission des finances a chiffré l'effort nécessaire pour ramener le solde public à l'équilibre en 2012. Le déficit 2007 étant alors évalué à 2,5 points de PIB par le gouvernement, l'effort à accomplir était de $2,5 \times 20 = 50$ **milliards d'euros**, auxquels il fallait ajouter les **30 milliards d'euros** de coût brut du programme présidentiel (dont environ 15 milliards d'euros pour les allègements de prélèvements obligatoires, correspondant en quasi-totalité à la loi TEPA, et 10 milliards d'euros pour l'enseignement supérieur et la recherche)³, soit au total environ **80 milliards d'euros**.

Votre rapporteur général estime cependant que, **grâce aux réformes structurelles entreprises par le gouvernement, la croissance du PIB devrait être nettement supérieure à celle enregistrée ces dernières années**. Selon les estimations du gouvernement, le supplément de croissance potentielle à partir de 2009 permis par chacune des deux lois TEPA et LME est de l'ordre de 0,3 point, soit **0,6 point au total**.

Si on considère, de manière prudente, que la croissance du PIB est accrue de 0,5 point en 2010, 2011 et 2012, par rapport à ce qui découlerait d'une croissance égale à son potentiel actuel, il en découle un supplément de recettes de l'ordre de 15 milliards d'euros. **Il ne resterait donc plus « que » 65 milliards d'euros à trouver**.

¹ Dans le cas des recettes, cela vient du fait que leur élasticité au PIB est, sur longue période, égale à 1.

² La valeur du point de PIB, légèrement inférieure à 20 milliards d'euros actuellement, devrait lui être légèrement supérieure en 2012.

³ UMP, « Le chiffrage du projet de Nicolas Sarkozy », 10 mars 2007.

Les mesures nouvelles : quelques rappels

Le coût des mesures nouvelles pour la législature a été évalué au cours de la campagne électorale à environ **30 milliards d'euros**. Ces mesures seraient intégralement financées par des augmentations de recettes et des réductions de dépenses, de sorte que le coût net serait nul en 2012. Cependant, comme les mesures coûteuses - en particulier celles de la loi TEPA - se feraient sentir immédiatement, alors que les mesures améliorant le solde seraient d'effet plus progressif, on assisterait dans un premier temps à une dégradation du solde, comme l'indique le tableau ci-après.

Le coût des mesures nouvelles : une tentative de décomposition annuelle

(impact sur le solde public, en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Réformes structurelles	-1	-11	-19	-24	-27	-30
dont :						
Allègements fiscaux (en quasi-totalité TEPA)	-1	-8	-13	-15	-15	-15
Autres mesures (essentiellement enseignement et recherche)	0	-3	-6	-9	-12	-15
Economies devant permettre l'autofinancement des réformes structurelles (RGPP...)	0	0	8	15	23	30
Impact global sur le solde public (1)	-1	-11	-12	-9	-5	0
dont :						
<i>impact sur les recettes</i>	<i>-1</i>	<i>-8</i>	<i>-13</i>	<i>-15</i>	<i>-15</i>	<i>-15</i>
<i>impact sur les dépenses</i>	<i>0</i>	<i>-3</i>	<i>1,5</i>	<i>6</i>	<i>11</i>	<i>15</i>

(1) Cette estimation ne prend pas en compte le supplément de recettes permis par le supplément d'activité économique.

Le signe - indique une dégradation du solde, le signe + une amélioration du solde.

Ce tableau est purement indicatif et a pour seule fonction d'indiquer des ordres de grandeur. Il ne constitue pas un engagement du gouvernement.

Source : commission des finances du Sénat

D'un point de vue strictement comptable, les mesures nouvelles ont donc un coût net important en 2008, 2009 et 2010, le déficit public étant alors accru d'un montant de l'ordre de 10 milliards d'euros chacune de ces trois années, par rapport à ce qu'il serait en l'absence du programme.

Après ces trois années, ce coût net s'annulerait progressivement, alors que les mesures d'économies commenceraient à produire des effets significatifs.

Selon les estimations du gouvernement en date du 1^{er} juillet 2008, le coût annuel de la loi TEPA serait de **12,9 milliards d'euros en « régime de croisière »**, ce qui est **identique** à l'estimation présentée lors de la discussion du projet de loi. Cette similitude parfaite en « régime de croisière » ne doit cependant pas masquer que, même en « régime de croisière », des **révisions significatives** ont été réalisées :

- **sur le périmètre de la loi TEPA *stricto sensu***, le coût en « régime de croisière » pour les administrations publiques est revu à la baisse de **0,8 milliard d'euros**, passant de 12,9 milliards d'euros à 12,1 milliards d'euros. En effet, le coût des exonérations d'heures supplémentaires n'est plus évalué qu'à 5,4 milliards d'euros, contre 6 milliards d'euros selon les estimations présentées lors de l'examen du projet de loi TEPA. Comme, parallèlement, un « gain » pour la sécurité sociale¹ est revenu à la baisse de 0,2 milliard d'euros, passant de 0,7 à 0,5 milliard d'euros, la révision à la baisse du coût pour les administrations publiques n'est plus que 0,6 milliard d'euros. La censure partielle, par le Conseil constitutionnel, du dispositif de crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, ne modifierait pas en revanche le coût du dispositif en « régime de croisière » ;

- de l'autre côté, **le doublement du crédit d'impôt pour les intérêts d'emprunts la première année**, non prévu par le texte initial, coûterait **0,8 milliard d'euros** en « régime de croisière », ce qui correspond à un montant rigoureusement égal à celui des révisions à la baisse.

On peut en passant s'interroger sur cette coïncidence, qui permet de retomber sur exactement le même résultat.

Le coût « cumulé » des mesures en **2008**, c'est-à-dire le supplément de déficit, en 2008, par rapport à une situation où la loi TEPA n'existerait pas, a en revanche été révisé à la baisse de **2,1 milliards d'euros**. En effet, les principales évolutions sont :

- le coût des heures supplémentaires, revu à la baisse de 0,4 milliard d'euros ;

- surtout, le coût du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, revu à la baisse de 1,7 milliard d'euros, soit la quasi-totalité de son montant total.

Le doublement crédit d'impôt la 1^{ère} année ne coûtant que 0,2 milliard d'euros en 2008, le coût net cumulé, pour 2008, de la loi TEPA et de cette mesure, est donc revu à la baisse de **1,9 milliard d'euros**.

¹ Réalisé sur les cotisations sociales sur les heures supplémentaires liées à l'augmentation de la majoration dans les entreprises de moins de 20 salariés.

Les différentes estimations du coût de la loi TEPA

(en milliards d'euros)

	Présentation du projet de loi TEPA				Estimation associée au PLF 2008				Estimation au 1 ^{er} juillet 2008					
	2007	2008	Cumul 2007-2008	« Régime de croisière »	2007	2008	Cumul 2007-2008	« Régime de croisière »	2007	2008	Cumul 2007-2008	« Régime de croisière »	Ecart/PJL TEPA	
													Cumul 2007-2008	En « régime de croisière »
En écart/année précédente (« mesure nouvelle »)		Par an, par rapport à l'absence de loi TEPA		En écart/année précédente (« mesure nouvelle »)		Par an, par rapport à l'absence de loi TEPA		En écart/année précédente (« mesure nouvelle »)		Par an, par rapport à l'absence de loi TEPA				
Heures supplémentaires	-1,1	-3,8	-4,9	-6,0	-1,3	-4,3	-5,5	-6,6	-0,8	-3,7	-4,5	-5,4	0,4	0,6
Crédits d'impôt sur les intérêts d'emprunt	0,0	-1,9	-1,9	-3,7	0,0	-0,2	-0,2	-3,7	0,0	-0,2	-0,2	-3,7	1,7	0,0
Droits de mutation à titre gratuit	-0,4	-1,5	-1,8	-2,2	-0,4	-1,6	-1,9	-2,3	-0,4	-1,6	-1,9	-2,3	-0,1	-0,1
Bouclier fiscal	0,0	-0,6	-0,6	-0,6	0,0	-0,6	-0,6	-0,6	0,0	-0,6	-0,6	-0,6	0,0	0,0
Affectation de l'ISF	0,0	-0,2	-0,2	-0,4	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	0,0
Relèvement abattement résidence principale ISF					0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Exonération des salaires perçus par étudiants	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	-1,5	-8,0	-9,4	-12,9	-1,5	-6,8	-8,2	-13,2	-1,0	-6,3	-7,3	-12,1	2,1	0,8

	Présentation du projet de loi TEPA				Estimation associée au PLF 2008				Estimation au 1 ^{er} juillet 2008					
	2007	2008	Cumul 2007-2008	« Régime de croisière »	2007	2008	Cumul 2007-2008	« Régime de croisière »	2007	2008	Cumul 2007-2008	« Régime de croisière »	Ecart/PJL TEPA	
													Cumul 2007-2008	En « régime de croisière »
Administrations (loi TEPA)														
<i>Gain pour la Sécurité sociale (1)</i>	0,2	0,5	0,7	0,7	0,2	0,5	0,7	0,7	0,1	0,4	0,5	0,5	-0,2	-0,2
Total Etat	-1,7	-8,5	-10,1	-13,6	-1,6	-7,2	-8,9	-13,8	-1,1	-6,7	-7,8	-12,6	2,3	1,0
<i>Crédit d'impôt sur intérêts d'emprunt : doublement crédit d'impôt la 1ère année (article 7 du présent projet de loi de finances)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,8	0,0	-0,2	-0,2	-0,8	-0,2	-0,8
Total pour l'Etat (loi TEPA + doublement crédit d'impôt 1ère année)	-1,7	-8,5	-10,1	-13,6	-1,6	-7,5	-9,1	-14,7	-1,1	-6,9	-8,1	-13,5	2,0	0,1
Total Administrations (loi TEPA + du doublement crédit d'impôt)	-1,5	-8,0	-9,4	-12,9	-1,5	-7,0	-8,4	-14,0	-1,0	-6,5	-7,5	-12,9	1,9	0,0

(1) Réalisé sur les cotisations sociales sur les heures supplémentaires liées à l'augmentation de la majoration dans les entreprises de moins de 20 salariés.

Source : d'après le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

La quinzaine de milliards d'euros d'écart, qui existe entre les estimations du gouvernement et de la Cour des comptes d'une part, et celles de votre commission des finances d'autre part, vient du fait que le gouvernement et la Cour des comptes prennent comme référence la tendance passée en matière de dépenses, alors que votre commission des finances considère que la croissance « spontanée » des dépenses publiques devrait être plus élevée dans les prochaines années, du fait de l'augmentation des dépenses de pension, et de la probable augmentation des taux d'intérêt.

III. COMMENT RÉUSSIR LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES?

Outre l'hypothèse d'un rythme de croissance annuelle moyenne de 2,5 %, le scénario du retour à l'équilibre des finances publiques élaboré par le gouvernement repose exclusivement sur la poursuite et l'accélération des efforts engagés pour « *assurer une maîtrise stricte et durable de l'ensemble des dépenses publiques, afin de diviser par deux leur rythme de croissance en euros constants, soit arriver à environ 1 % de croissance de la dépense en volume* ».

Or les premiers chiffrages des mesures décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui n'ont pas encore par définition été mises en œuvre, s'ils correspondent à des économies substantielles, ne paraissent pas en mesure de dégager les marges de manœuvre suffisantes en dépenses pour retrouver l'équilibre. La dynamique de charge d'intérêt des administrations publiques, et celle des pensions accentuent les contraintes qui pèsent sur les autres dépenses, qu'il s'agisse de la masse salariale ou des dépenses d'intervention.

Ce constat arithmétique conduit, tout d'abord, à souhaiter un **élargissement du champ de la RGPP aux dépenses d'intervention et aux administrations de sécurité sociale**. Et les économies doivent pouvoir être trouvées rapidement : le report des économies aboutirait à concentrer les efforts sur les dernières années de la législature.

En cas d'absence de résultats en matière de maîtrise de la dépense, il convient de s'interroger sur les risques d'une éventuelle augmentation des prélèvements obligatoires : **dans ce domaine semble prévaloir une manière douce, celle de concevoir les niches fiscales comme un gisement de recettes budgétaires**. La réduction des niches, dans une perspective budgétaire, n'est toutefois qu'une modalité particulière d'augmentation des prélèvements obligatoires.

Si l'impuissance actuelle à dégager des économies suffisantes se confirmait, on ne pourrait échapper à des hausses d'impôts. Il s'agit d'ailleurs d'une des modalités prévues chaque année, selon des formes diverses, pour réussir en exécution le « bouclage » de la loi de financement de la sécurité sociale.

L'autre « scénario de l'inacceptable » serait de reporter le retour à l'équilibre des finances publique à l'horizon 2014, et de se contenter d'un solde public de l'ordre de - 1 % à - 1,5 % du PIB en 2012, ce qui ne permettrait pas de respecter nos engagements européens.

A. LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES : UN EXERCICE QUI NE PERMET PAS À CE STADE DE DÉGAGER UN VOLUME SUFFISANT D'ÉCONOMIES

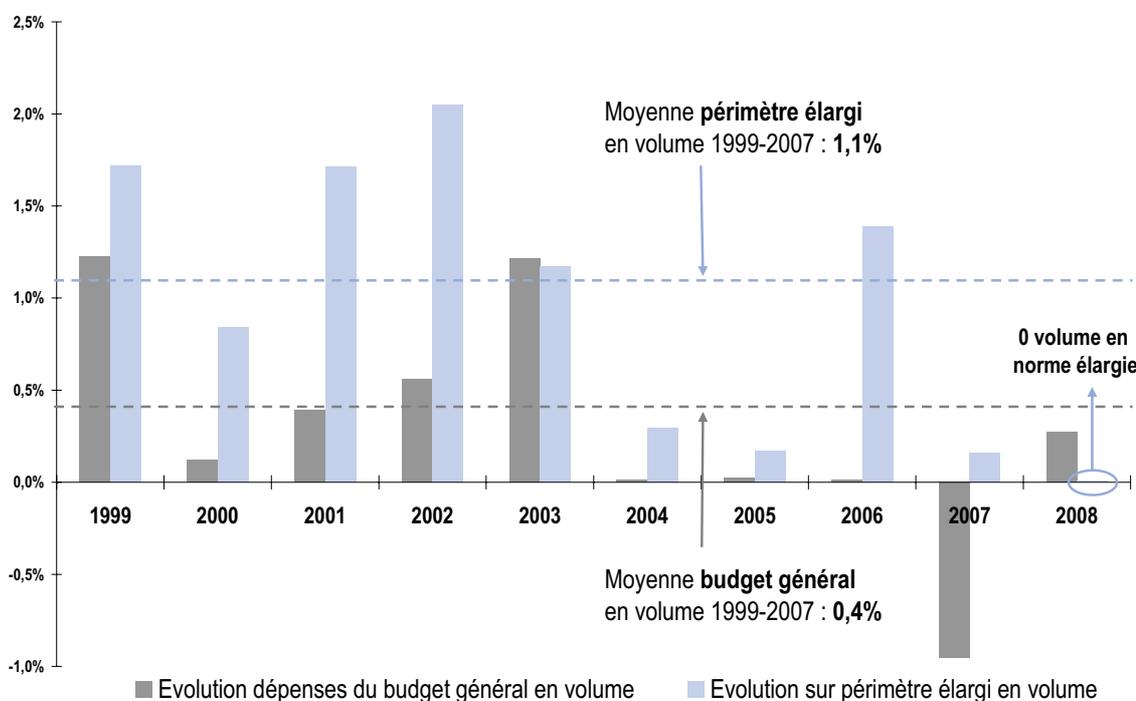
La règle du « zéro volume élargi » permet *a priori* de dégager 35 milliards d'euros d'économies sur le budget de l'Etat. Mais **l'application de la norme comptable ne procure pas ces économies de manière automatique** : elle dépend de la réalisation de réformes de structure et de gains de productivité bien réels. De ce point de vue, la révision générale des politiques publiques (RGPP) est la condition *sine qua non* du respect de la norme de dépense élargie.

1. La RGPP n'identifie qu'une fraction modeste des économies impliquées par la règle du « zéro volume élargi »

a) 35 milliards d'euros en 2012 ce sont les économies que suppose pour l'Etat la norme de dépense élargie

D'un point de vue comptable, l'application à l'Etat de la norme du « zéro volume élargi » par rapport à la tendance passée permet de dégager environ 35 milliards d'économies en 2012.

Evolution comparée de la dynamique des dépenses de l'Etat selon l'ancienne et la nouvelle norme (en fonction de l'hypothèse d'inflation retenue en PLF)



Source : rapport du gouvernement pour le débat d'orientation sur les finances publiques 2009

Le passage à la règle du « zéro volume élargie » permet, en effet, de faire passer la croissance des 350 milliards d'euros de dépenses du périmètre élargi de 1,1 % par an environ en volume à 0 % en volume. Cela correspond à une réduction supplémentaire des dépenses de l'Etat de 3,5 milliards d'euros par an par rapport à la poursuite des tendances antérieures, soit près de 20 milliards d'euros d'ici 2012. Il faut ajouter 15 milliards d'euros de mesures nouvelles¹ nécessairement contraintes par la norme de dépense.

Ces économies ne sont « automatiques » que d'un point de vue comptable, car il faut bien entendu trouver quelles économies « réelles » réaliser.

La norme de dépense élargie

La norme de dépense est dorénavant appliquée sur un périmètre élargi, qui inclut, outre les dépenses nettes du budget général de l'Etat :

- les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales (69,6 milliards d'euros en loi de finances initiale 2008), qui ont été par le passé plus dynamiques que les dépenses du budget général, et qui constituent pour l'essentiel de leur montant une dépense de l'Etat en comptabilité nationale. La nouvelle norme de dépense permet donc de rapprocher le périmètre pris en compte par le Gouvernement pour piloter le budget de l'Etat de la définition de la dépense de l'Etat au sens de la comptabilité nationale ;
- les affectations de recettes de l'Etat à des entités extérieures, en cas de substitution à des dépenses budgétaires. De telles affectations seront désormais prises en compte dans la norme l'année où elles interviennent, permettant ainsi de prendre en compte l'effet de report de la dépense de l'Etat sur les opérateurs.

Source : rapport du gouvernement pour le débat d'orientation sur les finances publiques 2009

Dès lors, le seul respect de la nouvelle norme de dépense élargie implique de dégager, pour l'Etat, 35 milliards d'euros d'économies.

b) 6 milliards d'euros en 2012, ce sont les économies que la RGPP a permis d'identifier

Les économies issues des décisions du conseil de modernisation des politiques publiques, et des trois premières phases de la révision générale des politiques publiques (RGPP), s'établissent à **7,7 milliards d'euros bruts**, avant restitution de 50 % des économies sur la masse salariale aux fonctionnaires de l'Etat, et donc à **6 milliards d'euros nets**.

Le périmètre actuel de la RGPP se concentre sur dépenses de personnel de l'Etat (86 milliards d'euros), sur l'investissement hors équipement militaire (environ 2,5 milliards d'euros), les interventions hors politiques sociales (c'est-à-dire les prestations aux ménages : allocation adulte handicapé, allocation parent isolé, aide personnalisée au logement), pour

¹ Même si ces mesures peuvent susciter une « dynamique » de croissance susceptible d'engendrer des recettes supplémentaires et de les autofinancer.

environ 50 milliards d'euros, et les dépenses de fonctionnement, y compris les subventions aux opérateurs, soit environ 35 milliards d'euros.

Au total, le périmètre RGPP s'établit à 173,5 milliards d'euros, soit environ 50 % du périmètre de la norme de dépense élargie. Par définition, la fraction de la masse salariale consacrée aux cotisations sociales et aux pensions, de l'ordre de 40 milliards d'euros, ainsi que la charge de la dette, qui s'est établie à 39,6 milliards d'euros en 2007, ne peuvent fait l'objet de mesures au titre de la RGPP. Les économies à attendre sur ces deux postes de dépenses ne seront que la conséquence à moyen terme, d'une part des réductions d'effectifs, et d'autre part du redressement des comptes publics.

Les économies à attendre des premières mesures RGPP¹

	LFI 2008	Economies à l'horizon 2012	Taux
Masse salariale	86	3,5	4,1 %
Interventions + investissement	52,5	2	3,9 %
fonctionnement (y compris subventions aux opérateurs)	35	2,2	6,3 %
Total du périmètre RGPP	173,5	7,7	4,5 %

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

S'agissant de l'équipement militaire, le livre blanc sur la défense ne prévoit à proprement parler d'économies, puisqu'il s'agit en l'espèce de respecter la norme « zéro volume ».

Si l'on considère que 50 % des 3,5 milliards d'euros d'économies réalisées sur la masse salariale seront restituées aux fonctionnaires, les économies nettes attendues à ce stade de la RGPP s'établissent à **6 milliards d'euros. Bien que substantielles, puisqu'elles représentent 4,5 % du périmètre audité**, elles ne permettent pas de « documenter » le respect de la norme de dépense élargie qui exige pour être tenue un effort de 35 milliards d'euros. La future loi de programmation pluriannuelle des finances publiques devra en assurer une première traduction.

Il faut donc aller plus loin, ce qui conduit à souhaiter d'urgence une RGPP sur les dépenses non encore examinées, au demeurant peu nombreuses, puisqu'il s'agit essentiellement des dépenses d'intervention sociale, qui feraient l'objet d'une analyse globale conjointe avec certaines dépenses de sécurité sociale, et des prélèvements sur recettes. **L'écart entre les économies issues de la RGPP, qui restent encore « à faire » et l'effort nécessaire sur le budget de l'Etat est important.**

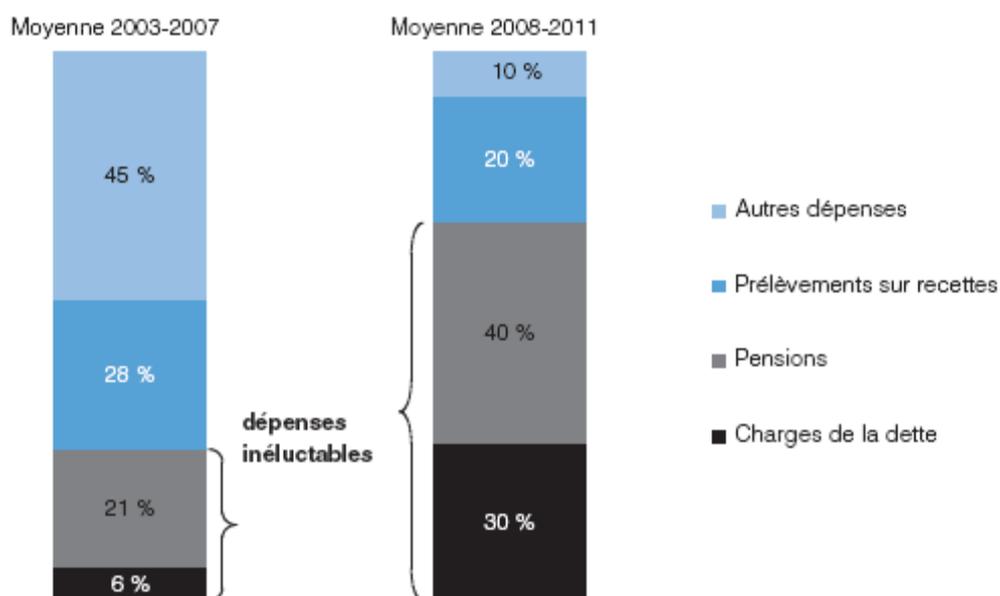
Cet effort est particulièrement compliqué par la montée en puissance des dépenses contraintes sur la période 2009-2011, comme le

¹ Votre commission des finances n'a pas encore obtenu le détail des économies issues de la RGPP par mission.

montre le graphique ci-dessous. Les dépenses de pensions resteraient ainsi particulièrement dynamiques sur les trois années de la programmation (environ 7 % par an en euros courants), du fait de facteurs démographiques structurels et des revalorisations liées à l'inflation (y compris le rattrapage opéré au titre de l'année 2008). Elles progresseraient de l'ordre de 2 à 2,75 milliards d'euros par an. La progression des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne serait de l'ordre de 1 milliard d'euros sur la période de 3 ans.

Décomposition de l'évolution annuelle des dépenses de l'Etat

(en %)



Source : rapport du gouvernement pour le débat d'orientation sur les finances publiques 2009

Evolution prévue des différents postes du budget de l'Etat 2008-2011

(en milliards d'euros et en %)

	LFI 2008 (en milliards d'euros)	Progression moyenne annuelle 2008-2011	
		En milliards d'euros	% en volume
Charge de la dette	41	1 à 2,5	2 % à 4,5 %
Pensions	34	2 à 2,75	4 % à 6,5 %
Dépenses de personnel hors pensions	86	0 à 0,5	- 2 % à -1,5 %
Autres dépenses	111	0 à 1	- 2 % à - 1 %
Prélèvements sur recettes	70	1 à 1,5	- 1,5 % à 1,5 %
Total	341	6 à 7	0 %

Source : rapport du gouvernement pour le débat d'orientation sur les finances publiques 2009

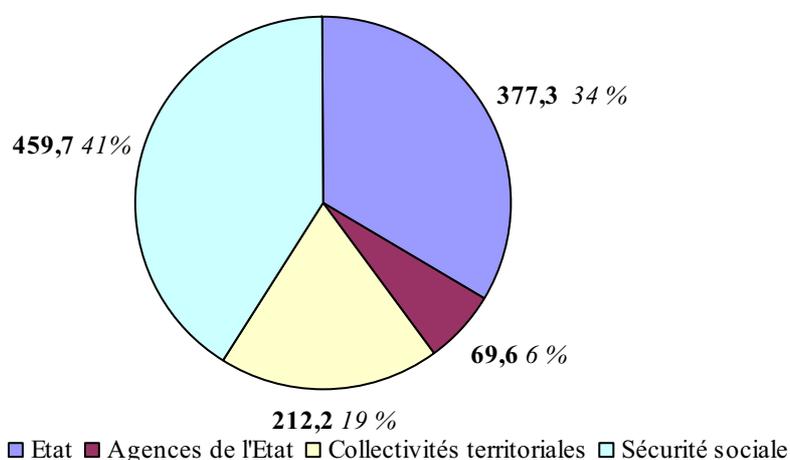
2. 30 milliards d'euros ce sont les économies à trouver pour l'ensemble sécurité sociale et collectivités territoriales en vue de « boucler l'exercice »

Si l'on suppose que la poursuite de la RGPP permet de trouver ces 35 milliards d'euros d'économies manquantes pour l'Etat, il faudrait donc encore trouver environ $65-35 = 30$ milliards d'euros, sur l'ensemble constitué par la sécurité sociale et les collectivités territoriales, en sachant que les prélèvements sur recettes au profit de ces dernières sont déjà inclus dans le périmètre de la norme de dépense de l'Etat.

a) La nécessité d'un effort partagé sur les dépenses

On rappellera que l'Etat *stricto sensu* ne représente que 34 % des dépenses publiques (40 % en incluant les ODAC). Aussi les 65 milliards d'euros d'économies doivent-ils être trouvés pour une large part dans les dépenses de sécurité sociale. C'est d'ailleurs ce que pourrait prévoir une réunion d'ici l'été d'un nouveau conseil de modernisation qui, si on le comprend bien, porterait sur la sécurité sociale.¹

Répartition des 991 milliards d'euros de dépenses publiques en 2007



Source : INSEE

Selon le rapport du gouvernement en vue débat d'orientation sur les finances publiques pour 2009, « l'effort en dépense doit être équitablement

¹ Dans un entretien publié dans le Journal du dimanche du 6 avril 2008, M. Eric Woerth a déclaré : « Le conseil de modernisation se réunira à nouveau d'ici l'été afin de boucler définitivement le projet. En tant que ministre du Budget, je souhaite obtenir lors de cette dernière phase de la RGPP le même niveau d'économies que ce qui a été annoncé vendredi, soit plus de 5 milliards d'euros supplémentaires d'ici à 2011. (...) Pour tenir la dépense, nous devons économiser 10 milliards d'euros en 2009: 5 milliards pour l'Etat et autant pour la Sécurité sociale. Si nous tenons ce cap, nous parviendrons à équilibrer nos comptes publics en 2012 ».

réparti entre les sous-secteurs des administrations publiques. Sur la période 2002-2007, la dépense publique a crû à un rythme moyen de 2,5 % en volume. Or, l'étude des contributions de chaque sous-secteur à la progression des dépenses publiques montre que l'appropriation de la contrainte de soutenabilité des finances publiques a été inégale. Hors transferts et à champ constant glissant, la contribution moyenne sur cette période des administrations publiques centrales, qui représentent 34 % des dépenses totales, n'a été que de 0,5 point, tandis que celle des administrations de sécurité sociale (45 % des dépenses) s'est élevée à 1,3 point et celle des collectivités territoriales (21 % des dépenses) à 0,8 point ».

Contributions à la croissance en volume de la dépense publique, hors transferts, à champ constant glissant

Contributions à la croissance en volume de la dépense publique, hors transferts, à champ constant glissant

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moyenne 2002-2007	Part des dépenses hors transferts dans la dépense publique (moyenne 2002-2007)
Croissance de la dépense publique (en volume, en %)	3,8%	2,3%	2,2%	2,6%	1,6%	2,5%	2,5%	100,0%
Contribution des APUC (administrations publiques centrales)	0,9%	0,3%	0,2%	0,6%	0,2%	0,4%	0,4%	35,8%
Contribution des APUL (administrations publiques locales)	1,0%	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	0,9%	0,8%	19,6%
Contribution des ASSO (administrations de sécurité sociale)	1,9%	1,3%	1,3%	1,0%	0,8%	1,2%	1,3%	44,6%

Source : rapport du gouvernement pour le débat d'orientation sur les finances publiques 2009

S'agissant de la **hausse des dépenses des collectivités territoriales**, il convient de rappeler, d'une part que celle-ci a été dans une proportion importante nourrie par les **transferts de compétences** décidés par le gouvernement, même si le rapport précité souhaite nuancer¹ ce point, et que d'autre part, **l'évolution de la dépense n'est pas totalement décidée par les exécutifs locaux**. Ceux-ci subissent les décisions de l'Etat, s'agissant par exemple du point « fonction publique », du barème des prestations sociales ou de l'application des normes. Néanmoins, les choix en matière d'effectifs sont bien réalisés par les collectivités territoriales. Or selon le rapport du

¹ « La décentralisation n'explique qu'une part de la dynamique de la dépense locale : à titre d'exemple, les dépenses liées au RMI représentent 0,3 point de PIB et celles liées à l'APA 0,2 point de PIB. Selon le rapport Richard publié en décembre 2006, *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales, la progression des dépenses liée à la décentralisation représenterait au total environ 1 point de PIB en 25 ans. Cela signifie que la hausse des dépenses à champ constant de compétence peut être estimée à près de deux points de PIB depuis 1980, ce qui correspond à une augmentation moyenne annuelle de 2,9% en volume* ».

gouvernement, « *la progression des effectifs des communes et des intercommunalités représente 78% de l'augmentation des effectifs des administrations publiques locales entre 1983 et 2005, alors que ces entités n'ont pas été touchées par les transferts de compétences. La forte croissance des effectifs des intercommunalités depuis 10 ans ne s'est par ailleurs pas encore accompagnée d'une baisse concomitante des effectifs communaux* ».

Pour ce qui concerne les dépenses de sécurité sociale, le ministère du budget, des comptes publics, et de la fonction publique souhaite inclure 250 milliards d'euros de dépenses sociales dans le périmètre de la RGPP :

- assurance maladie : 140 milliards d'euros ;
- logement (aides personnelles) : 12 milliards d'euros ;
- famille : 48,8 milliards d'euros;
- solidarités : 37,9 milliards d'euros;
- emploi et formation professionnelle 11,7 milliards d'euros).

Selon ce ministère, l'application du même taux d'économie (4,5 %) que les premières mesures issues de la RGPP, représenterait **11,25 milliards d'euros**. Cet objectif, qui ne repose pas encore pour l'heure sur des décisions de réforme du gouvernement, est à mettre en rapport avec les 45 milliards d'euros qu'il resterait à trouver pour l'ensemble sécurité sociale + collectivités territoriales. Ces économies seraient en outre des économies « brutes » qui ne prennent pas en compte l'inflation incontournable sur certains postes de dépenses.

b) La pression exercée par la hausse tendancielle de certaines dépenses

Il convient de prendre en compte la hausse tendancielle des dépenses publiques liées au vieillissement de la population qui ajoute encore des contraintes à la problématique d'économie. Selon la commission européenne, l'augmentation du poids des dépenses liées au vieillissement entre 2005 et 2050 s'établirait à **3,2 points de PIB pour la France**.

La hausse des dépenses publiques induite par le vieillissement de la population

(en points du PIB)

	Retraite	Santé	Dépendance	Chômage	Education	Total
France	2,0	1,8	0,2	- 0,3	- 0,5	3,2
UE à 15	2,3	1,6	0,7	- 0,2	- 0,6	3,7

Source : commission européenne

B. LA RÉDUCTION DES « NICHES » FISCALES ET SOCIALES : UN DOUBLE IMPÉRATIF ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Votre rapporteur général partage entièrement l'affirmation du gouvernement dans son rapport pour le débat d'orientation sur les finances publiques selon lequel *« une hausse de la pression fiscale ne saurait constituer une solution alors que notre pays compte déjà un taux de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés de l'Union européenne, qui pèse sur la croissance »*.

Mais ce principe essentiel de précaution économique risque d'être mis à mal par les réalités budgétaires si les résultats en dépenses apparaissent moindres que nécessaire.

D'ores et déjà, derrière la nécessaire révision des niches se cache parfois la **tentation de trouver un « gisement budgétaire »**, sans avoir à l'esprit que la remise en cause de la dépense fiscale n'est qu'une modalité douce d'augmentation des prélèvements obligatoires.

1. Une dynamique des prélèvements obligatoires tempérée par le développement des niches et des baisses d'impôt

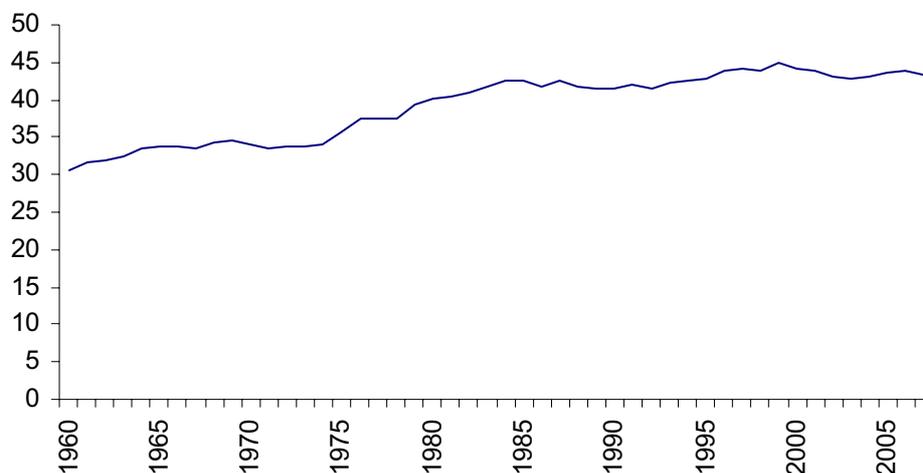
En absence de développement de la dépense fiscale depuis 2000, et de baisses des taux de certains impôts, le taux de prélèvements obligatoires s'établirait en France à 46,3 % du PIB, au lieu des 43,3 % constatés en 2007. Mais, à ce prix élevé, les finances publiques se trouveraient en situation d'équilibre.

a) Une stabilisation des prélèvements obligatoires qui s'explique par les quelque 60 milliards d'euros de dépenses fiscales nettes décidées depuis 2000

La part des prélèvements obligatoires dans le PIB apparaît globalement stable depuis le milieu des années 1980, comme l'indique le graphique ci-après. Le taux de prélèvements obligatoires était de 43,3 % en 2007.

La part des prélèvements obligatoires dans le PIB

(en points de PIB)



Source : Insee

La direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) publie régulièrement des estimations des « **mesures nouvelles** » sur les **prélèvements obligatoires**, c'est-à-dire de l'impact global, sur l'année concernée, de l'ensemble des **modifications du droit** ayant infléchi les prélèvements obligatoires, **à la hausse comme à la baisse**.

Ce concept de « mesures nouvelles » correspond donc exclusivement à la variation des prélèvements obligatoires qui dépend de l'action du gouvernement. Il neutralise l'impact de la croissance du PIB.

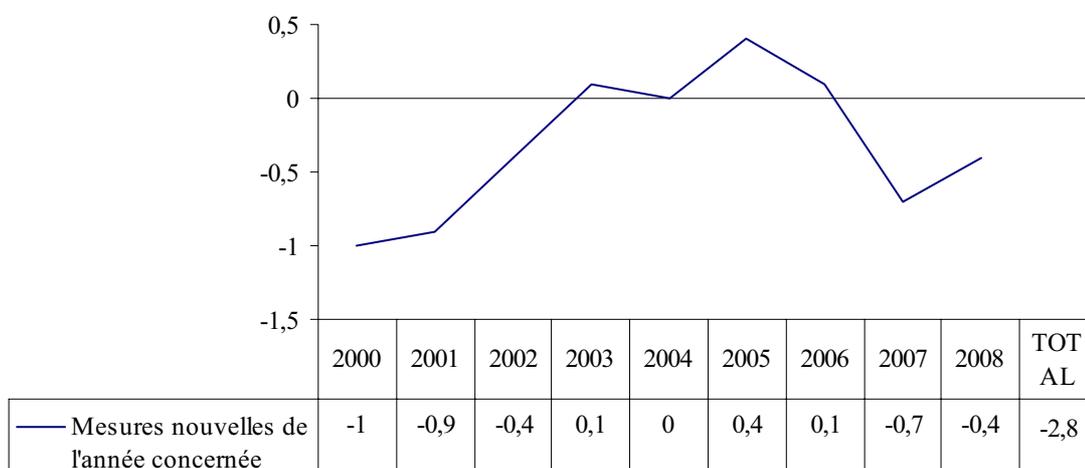
Comme le montre le graphique ci-après, les prélèvements obligatoires seraient aujourd'hui supérieurs de **3 points de PIB (soit environ 60 milliards d'euros)** par rapport à ce qu'ils seraient s'il n'y avait pas eu de mesures nouvelles depuis 1999. Autrement dit, les différentes mesures nouvelles prises par les gouvernements successifs depuis 1999 ont conduit à une réduction, par rapport à l'évolution spontanée des recettes publiques, d'environ 60 milliards d'euros.

Si aucun allègement de prélèvements obligatoires n'avait eu lieu depuis 1999, le taux de prélèvements obligatoires s'établirait à 46,3 % du PIB, et les administrations publiques (déficitaires en 2007 de 2,7 points de PIB, soit 50,3 milliards d'euros) se trouveraient donc en excédent.

Cette hypothèse d'un excédent budgétaire se conçoit toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en considérant qu'une hausse des impôts n'a pas d'impact sur la croissance...

Les « mesures nouvelles » sur les prélèvements obligatoires de 1999 à 2008, selon le gouvernement

(en points de PIB)



Sources : rapport économique, social et financier pour 2004 (années 1999 à 2001), données transmises par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et publiées dans le tome II du rapport d'information de M. Philippe Marini sur le débat d'orientation budgétaire pour 2008 (n° 60, 2007-2008) (années 2002 à 2008)

Ces 60 milliards d'euros se décomposent de la façon suivante :

- de 1999 à 2002, les prélèvements obligatoires ont été **allégés chaque année**, pour un montant cumulé de 2,3 points de PIB (soit près de 50 milliards d'euros) ;

- de 2003 à 2006, les prélèvements obligatoires ont été **alourdis** chaque année, pour un montant cumulé de 0,6 point de PIB (environ 10 milliards d'euros) ;

- en 2007 et 2008, les prélèvements obligatoires doivent être **réduits**, pour un montant cumulé de 1,1 point de PIB (environ 20 milliards d'euros).

b) Les principaux allègements intervenus depuis 2002

(1) La précédente législature : des mesures nouvelles nettes de l'ordre de 10 milliards d'euros

Les **principaux allègements fiscaux et sociaux** de la **précédente législature** (2002-2007), de l'ordre de **30 milliards d'euros**, se sont répartis de la façon suivante :

- 16 milliards d'euros d'allègements fiscaux en faveur du pouvoir d'achat ;

- 5 milliards d'euros d'allègements de charges sociales ;

- 8 milliards d'euros d'allègements fiscaux en faveur de l'emploi et de la compétitivité.

Ces 30 milliards d'euros correspondent **aux seuls allègements**.

Or en prenant en compte aussi les alourdissements, on parvient à un total des mesures nouvelles (allègements, mais aussi alourdissements) sur les prélèvements obligatoires réalisées par la précédente législature, de seulement 0,5 point de PIB, soit **10 milliards d'euros**.

(2) La loi TEPA : des allègements de prélèvements obligatoires de 12,9 milliards d'euros, selon le gouvernement

Le coût de la loi TEPA pour **l'ensemble des administrations publiques serait désormais de 12,9 milliards d'euros en régime de croisière**. Selon les estimations fournies par le gouvernement, le coût de la loi TEPA en 2007 a été de 1 milliard d'euros. En 2008, les mesures nouvelles trouvant à s'appliquer devaient coûter 6,5 milliards d'euros de plus, de sorte qu'en 2008, les recettes devaient être inférieures de 7,5 milliards d'euros à ce qu'elles seraient si la loi TEPA n'avait pas été adoptée.

c) Des allègements fiscaux nets de l'ordre de 40 milliards d'euros depuis 2000 et de 80 milliards d'euros depuis 1990

(1) L'évaluation globale

Il n'existe pas d'estimation, sur longue période, des mesures nouvelles sur les seules **recettes fiscales**. Il est cependant possible d'évaluer ces mesures nouvelles, par une approche économétrique simple¹.

Selon cette approche – qui permet, dans le cas des recettes fiscales, de remonter plus loin dans le temps que dans le cas des prélèvements obligatoires, **les mesures nouvelles ont réduit les recettes fiscales** :

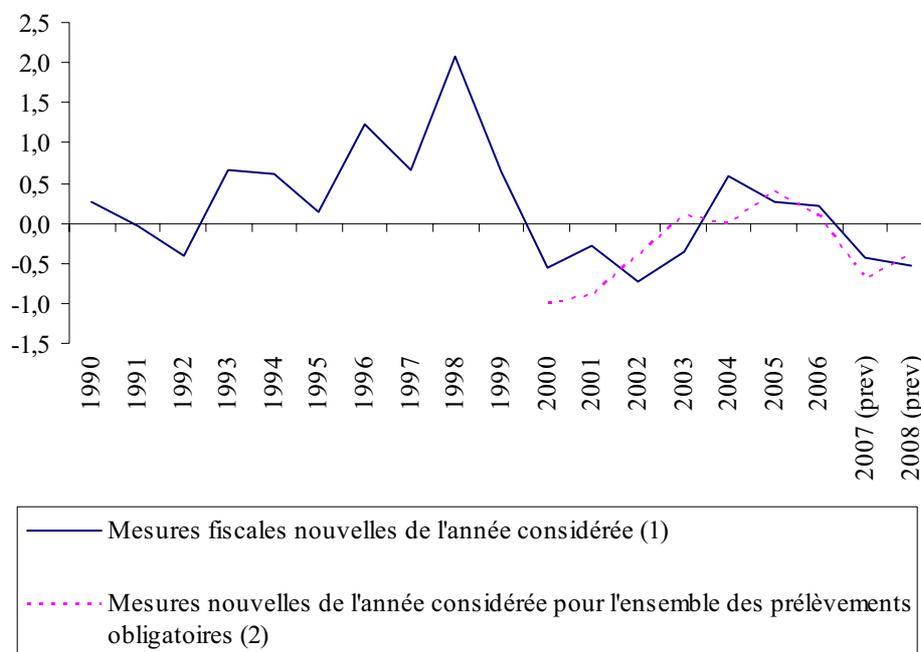
- **d'environ 2 points de PIB (soit 40 milliards d'euros) depuis 2000** (à comparer aux 3 points de PIB environ indiqués ci-avant, soit 60 milliards d'euros, dans le cas des seuls prélèvements obligatoires), dont seulement 0,4 point de PIB (soit 8 milliards d'euros) de 2002 à 2007 ;

- **d'environ 4 points de PIB (soit 80 milliards d'euros) depuis 1990**.

¹ Dans le cadre de la préparation du débat d'orientation budgétaire pour 2008, le gouvernement a fourni une estimation de l'élasticité des recettes fiscales au PIB pour chaque année depuis 1990. L'élasticité est le ratio entre le taux de croissance « spontané » des recettes fiscales (c'est-à-dire en neutralisant les mesures nouvelles) et du taux de croissance du PIB en valeur. Par exemple, une élasticité de 0,5 signifie que les recettes fiscales augmentent deux fois moins vite que le PIB en valeur, et une élasticité de 1 qu'elles augmentent à la même vitesse que le PIB en valeur. Il est possible, à partir de cette élasticité, du taux de croissance annuel du PIB, et du montant des recettes fiscales en début de période, de calculer ce qu'auraient été les recettes fiscales en l'absence de mesures nouvelles.

Les « mesures nouvelles » sur les seules recettes fiscales de 1999 à 2008, d'après les données transmises par le gouvernement

(en points de PIB)



Sources : (1) D'après les élasticités annuelles des recettes fiscales au PIB, transmises par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et publiées dans le tome II du rapport d'information de M. Philippe Marini sur le débat d'orientation budgétaire pour 2008 (n° 60, 2007-2008) ; (2) Sources du graphique précédent

(2) Les principaux allègements d'impôts depuis 2002

Les **principaux allègements fiscaux** de la **précédente législature** depuis **2002**, de l'ordre de **25 milliards d'euros**, se sont répartis de la façon suivante :

- 16 milliards d'euros d'allègements fiscaux en faveur du pouvoir d'achat ;
- 8 milliards d'euros d'allègements fiscaux en faveur de l'emploi et de la compétitivité.

Ces quelque 25 milliards d'euros correspondent **aux seuls allègements**, ce qui explique que leur montant cumulé soit nettement supérieur au **total des mesures nouvelles** sur les prélèvements obligatoires réalisées par la précédente législature. Ceux-ci sont en effet de l'ordre de 0,4 point de PIB, soit **8 milliards d'euros, après prise en compte d'alourdissements concomitants d'autres impôts.**

Par ailleurs, le gouvernement évalue les allègements fiscaux à environ **7 milliards d'euros en 2007**, en quasi-totalité du fait de mesures adoptées par

la précédente législature, et **10 milliards d'euros** en **2008**. En 2007 la principale mesure est la réforme du barème de l'impôt sur le revenu (environ 4 milliards d'euros) ; en 2008 il s'agit essentiellement de la loi TEPA (environ 7,5 milliards d'euros, contre 12,9 milliards d'euros en « régime de croisière »).

2. Un enjeu budgétaire important : environ 70 milliards d'euros de dépenses fiscales, auxquels s'ajoutent plus de 60 milliards d'euros de niches sociales

a) Les interdépendances entre budgets de l'Etat et de la sécurité sociale

L'ensemble des dépenses fiscales – c'est-à-dire des « niches » fiscales –, qui ne constituent qu'une partie des allègements fiscaux actuellement en vigueur, s'établit à **73 milliards d'euros¹, pour 509 dispositifs dérogatoires. Ces dépenses fiscales sont très concentrées.** 20 dépenses fiscales étaient estimées à plus d'1 milliard d'euros, pour un total indicatif de 38,6 milliards d'euros, soit plus de 50 % du total.

Quoiqu'importants, ces chiffres doivent être mis en perspective. La part des dépenses fiscales dans le PIB reste modeste en France : elle est d'environ 15 % au Canada et de 6 % en Espagne. De la même manière, les dépenses fiscales représentent une fraction limitée des recettes fiscales. Celle-ci est de 60 % aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni.

Les « niches sociales » représentent apparemment un enjeu aussi important que les niches fiscales. En effet, dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2007, la Cour des comptes évalue à près de 63 milliards d'euros les pertes brutes de recettes supportées par le régime général du fait de l'existence de niches sociales, sur la base de données 2005.

Mais l'Etat est amené à compenser certaines pertes de recettes – et en particulier la plus importante d'entre elles –, à savoir les exonérations générales de cotisations patronales de sécurité sociale. L'enjeu pour le régime général s'élève donc à environ 35,5 milliards d'euros, soit l'équivalent de 12,3 % de ses recettes en 2007 et près de trois fois son déficit prévisionnel au cours de ce même exercice².

¹ « Au total, si l'on additionne toutes les dépenses fiscales présentées dans l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances initiale pour 2008, on parvient à un total indicatif supérieur à 72,3 milliards d'euros, qui ne prend pas en compte néanmoins le fait que certaines niches peuvent interagir entre elles » (source : Philippe Marini, rapport d'information déposé en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2008, tome I (n°60, 2007-2008)).

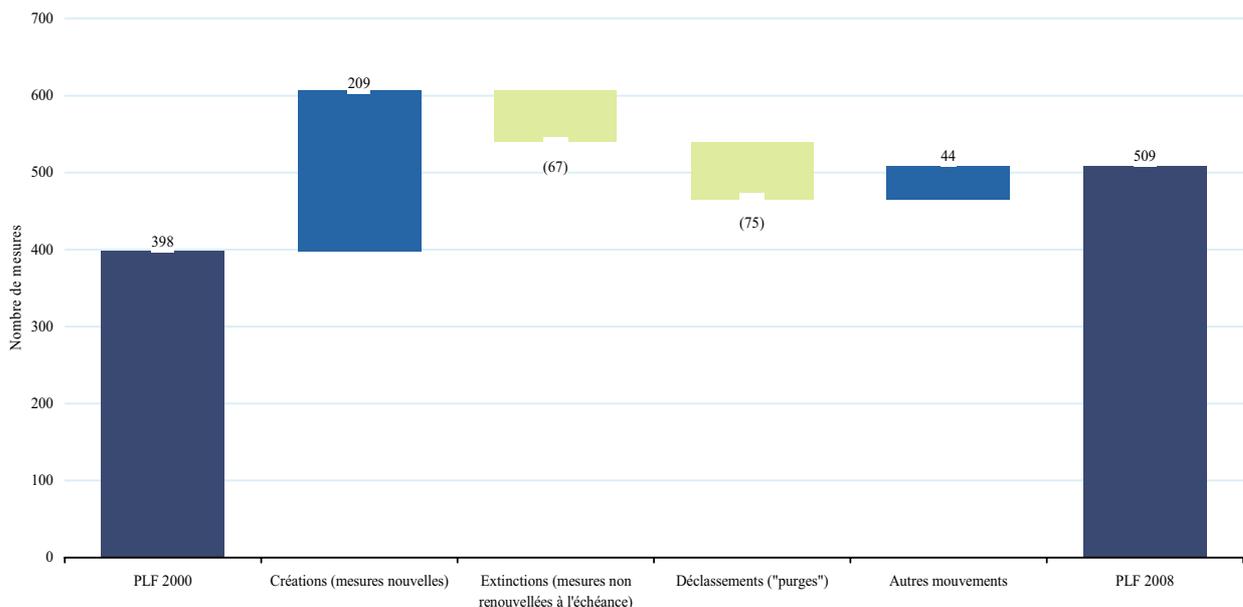
² Sur la base des données du tableau d'équilibre figurant à l'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008. Sur la base des données prévues par l'article 20 pour l'année 2008, ces niches représenteraient 11,7 % des recettes du régime général en 2008, et près de quatre fois son déficit prévisionnel (8,9 milliards d'euros).

Les pertes d'assiette de cotisations sociales résultant des dispositions en faveur de l'épargne salariale sont ainsi évaluées à 12,9 milliards d'euros, celles résultant des mesures en faveur de la protection sociale complémentaire en entreprises à 12,6 milliards d'euros (prévoyance complémentaire et retraite supplémentaire), et celles résultant des indemnités de rupture à une fourchette comprise entre 2,5 et 2,8 milliards d'euros, hors exonérations de CSG.

b) Une floraison continue de mesures dérogatoires

Entre le projet de loi de finances pour 2000 et le projet de loi de finances pour 2008, le nombre de mesures fiscales dérogatoires recensées dans le fascicule « Voies et moyens » serait passé de 398 à 509 (+ 28 %), ce qui correspond à une **création nette de 14 niches fiscales par an en moyenne**. Le projet de loi de modernisation de l'économie en cours d'examen au Sénat ne devrait pas manquer d'ajouter quelques unités de mesures fiscales dérogatoires complémentaires.

Evolution des dépenses fiscales dans le fascicule « voies et moyens »



Source : direction de la législation fiscale

Le montant global des 20 niches fiscales représentant plus de 1 milliard d'euros serait passé entre 2001 et 2007 de 26,3 milliards d'euros à 38,6 milliards d'euros, soit une hausse de **46,6 %**.

Entre 2007 et 2008, le coût global des dépenses fiscales auraient progressé **en valeur de 7,1 %**, soit **quatre fois plus vite que les dépenses budgétaires soumises à la norme « zéro volume »**.

3. La révision des niches, une « manière douce » d'augmentation des prélèvements obligatoires

a) L'impact budgétaire limité des aménagements envisagés qui se fondent plus sur des motifs d'équité que sur la volonté de trouver des économies nettes

Les perspectives de révision des niches ne paraissent pas susceptibles, à ce stade, d'engendrer des économies nettes qui permettraient de dégager une fraction des 65 milliards d'euros autorisant un retour à l'équilibre des finances publiques en 2012.

Tout d'abord, « en raisonnant par l'absurde », la suppression de 73 milliards d'euros de niches fiscales conduirait à un renchérissement du taux de prélèvement obligatoires de 3,9 points de PIB (soit un taux de 47,2 % du PIB), et par exemple, à une augmentation globale de l'impôt sur le revenu de 66 %. Ces deux chiffres soulignent que la suppression des niches ne constitue qu'une modalité particulière d'augmentation des impôts ; elle conduirait à remettre en cause le rôle qu'ont pu avoir les niches visant à tempérer la hausse nominale des impôts, en les rendant « supportables ».

Pour autant, il existe bien un enjeu dans la maîtrise des niches fiscales : celui d'éviter les points de fuite dans la norme de dépense et de maîtriser un phénomène qui, sur le plan des finances publiques, a bel et bien un impact sur le solde.

Cette problématique conduit le gouvernement à envisager différentes pistes de maîtrise des niches, afin d'en juguler l'évolution à la hausse. **Ces pistes visent, soit un encadrement des « flux », soit un encadrement du stock.**

Selon le rapport du gouvernement en vue du débat d'orientation sur les finances publiques pour 2009, l'encadrement des « flux » de dépenses fiscales répondrait à la logique suivante : il s'agirait de fixer une règle normative applicable à l'ensemble des modifications législatives conduisant à la création, à la suppression ou à la modification d'une dépense fiscale, par une règle de « gage » un pour un en nombre de dépenses fiscales, ou en montant de dépenses fiscales.

L'encadrement des « stocks » de dépenses fiscales passerait idéalement, selon votre rapporteur général, par une **trajectoire normative de dépenses fiscales**. Elle compléterait utile le principe d'une révision périodique des niches fiscales, tous les trois ans, afin d'en réévaluer l'utilité.

A ce stade, ces mesures ne sont pas réellement en mesure d'engendrer des économies : elles visent plutôt à limiter la croissance actuelle de la dépense fiscale. Ce devrait plutôt être le rôle de la RGPP que de revisiter ces dépenses fiscales, en relation avec les crédits budgétaires des grandes missions de l'Etat qui ont été auditées.

Les autres pistes de limitation des niches ne paraissent pas plus prometteuses. Selon les chiffres transmis à votre rapporteur général, la diminution des plafonds actuels des niches fiscales de l'impôt sur le revenu à 8.000 euros par part permettrait des économies de 167 millions d'euros annuels, contre 104 millions d'euros annuels pour un plafonnement à 10.000 euros¹.

Le rapport sur les modalités de mise en place d'une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques en application de l'article 15 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat privilégie de la même manière un scénario médian d'une imposition minimale représentant 200 millions d'euros. Ces deux dernières pistes privilégient donc une démarche en termes d'équité plutôt qu'une logique de rendement budgétaire.

De la même manière, le plafonnement éventuel des cinq dispositifs dérogatoires non plafonnés (investissements locatifs réalisés outre-mer, investissements productifs réalisés outre-mer, dispositif de la loi Malraux régime des monuments historiques, régime des loueurs en meublé professionnels) ne permettrait qu'un gain budgétaire limité, comme le montre le tableau ci-dessous.

Estimations des 4 dispositifs dérogatoires non plafonnés et du nombre de bénéficiaires

(en millions d'euros)

	Dépense fiscale globale	Nombre de bénéficiaires
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements locatifs réalisés outre-mer	220	29.000
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés outre-mer	550	9.870
Dispositif de la loi Malraux	55	3.540
Régime des monuments historiques	30	2.600
Régime des loueurs en meublé professionnels	18	3.657
TOTAL	873	48.667

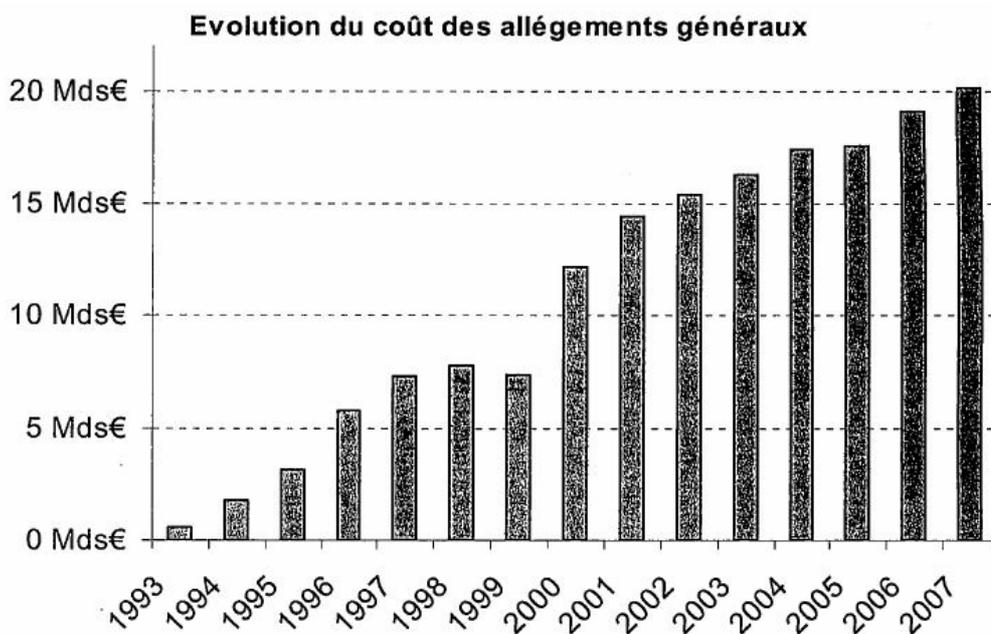
Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

¹ Ce calcul ne prend pas en compte les niches non plafonnées aujourd'hui, mais qui pourraient l'être à l'avenir.

b) Un exemple de recyclage des niches : les 20 milliards d'euros d'allègements de charges sociales

En vertu de l'article 56 de la loi de finances pour 2006, les exonérations générales de cotisations sociales ont été transférées en 2006 à la sécurité sociale sans évaluation du dispositif au regard de la politique de l'emploi.

Il s'agissait par la baisse des charges sur les bas salaires de rendre le travail des salariés peu qualifiés économiquement viable, d'améliorer la compétitivité des entreprises et, ainsi, de freiner en partie les délocalisations. Les allègements concernent les salaires compris entre le SMIC et 1,6 fois le SMIC, soit près de 10 millions de salariés. Au niveau du SMIC, la réduction s'élève à 28,1 points de cotisations patronales dans les entreprises de moins de 20 salariés et 26 points dans les autres. Au total, le montant des allègements généraux a coûté plus de 20 milliards d'euros en 2007.



Sources : *délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et direction du budget*

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2007, notre collègue, Serge Dassault, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi », avait considéré que le peu d'emplois créés dans la restauration devait conduire à une révision de la politique systématique de réduction du coût du travail. Il s'était prononcé en faveur d'une diminution progressive du niveau et du coût des exonérations, préconisant une réduction de 1,6 SMIC à 1,5 puis 1,4 jusqu'à une suppression, à terme du dispositif.

En outre, le caractère massif et généralisé du dispositif actuel a conduit indirectement à créer des dispositifs encore plus coûteux d'allègements spécifiques (heures supplémentaires, rachat des RTT,...) afin

d'être par définition plus avantageux que le droit commun. Ainsi, l'ensemble des allègements de cotisations sociales était évalué à plus de 26 milliards d'euros dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, une fois intégré le coût, notamment des exonérations sociales des heures supplémentaires.

Au surplus, les études menées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques ont conduit au constat qu'il ne s'agissait pas de l'instrument le plus efficace pour améliorer la compétitivité de la France car **72 % des allègements sont concentrés dans le secteur tertiaire, moins exposé à la concurrence internationale et aux délocalisations que le secteur industriel.**

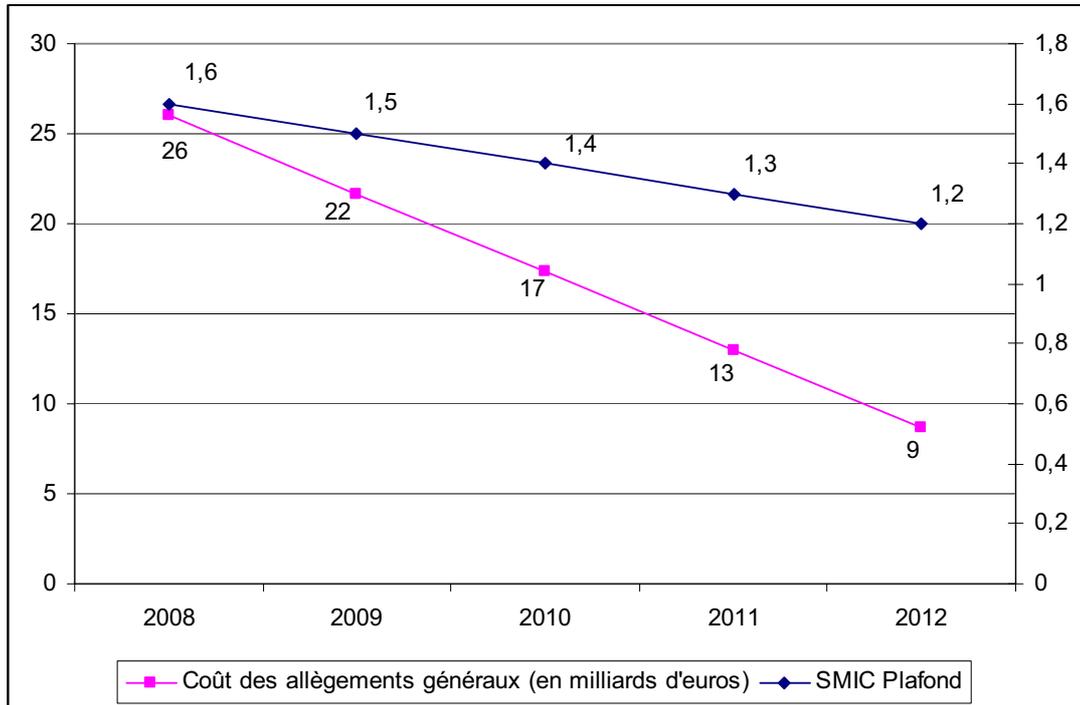
Toutefois, cette orientation a été prise au début des années quatre-vingt-dix à la suite des travaux du commissariat général du plan¹ à une époque où le chômage ne cessait d'augmenter, touchant fin 1993 plus de 12 % de la population active.

Des mesures d'allègement des cotisations sociales patronales sur le travail non-qualifié ont alors été préconisées. Leur coût a progressé par palier pour atteindre en 2006 environ 19 milliards d'euros pour lesquels il était estimé que **11 milliards d'euros correspondaient à l'accroissement des allègements liés à la réduction du temps de travail.** Il convient ainsi de rappeler que les allègements généraux continuent ainsi à supporter le « fardeau » des « 35 heures ».

Ainsi, une réduction progressive du plafond d'exonération conduirait en trois ans à **diviser par deux le coût du dispositif en le ramenant dès 2011 à 13 milliards d'euros**, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

¹ *Rapports Charpin et Brunhes de 1992 et 1993.*

Estimation de la diminution progressive du coût des allègements généraux



Source : commission des finances

Dans ce schéma¹, l'économie réalisée pourrait aller jusqu'à **17 milliards d'euros en 2012**.

L'atténuation des réductions de charges sociales sur les bas salaires doit être conduite en fonction de l'évolution du marché du travail.

Certes, le Conseil d'orientation pour l'emploi indique dans un rapport de février 2006² que « *L'extrapolation des ordres de grandeur qui précèdent conduit la DGTPE et la DARES à estimer que, quelles que soient les circonstances ayant présidé aux montées en charge successives des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, leur suppression totale aujourd'hui conduirait à détruire environ 800.000 emplois en l'espace de quelques années* ». Il n'est évidemment pas question ici d'une suppression totale, mais d'une baisse progressive et empirique.

¹ Il s'agit d'une estimation calculée selon une pente dégressive linéaire dont il convient de ne retenir que l'ordre de grandeur. Il aurait fallu intégrer dans la projection la répartition des salariés selon leur niveau de rémunération. Toutefois, si le nombre de bénéficiaires d'un revenu proche de 1,6 SMIC est moins élevé, le niveau des allègements à ce niveau de salaire est plus important.

² « Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques », février 2006, consultable à l'adresse http://www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Aides_publiques.pdf.

Avec un étalement de la réduction, l'impact sur l'emploi serait nettement moins négatif que le laissent supposer certains économistes, le marché du travail ne connaissant plus l'atonie caractéristique des années quatre-vingt-dix. On peut penser que, compte tenu de l'évolution démographique, l'offre du secteur des services resterait dynamique.

Enfin, il convient de souligner que **l'alourdissement des charges des entreprises résultant d'une telle mesure, ne pourrait intervenir isolément et qu'elle devrait s'inscrire dans le cadre de réformes d'ensemble du cadre juridique et fiscal.**

Bref, **la mesure aurait**, dans l'esprit de votre rapporteur général, **des contreparties en termes d'assouplissement du droit du travail** et notamment de la durée légale, **ainsi que d'allègement ou de simplification des prélèvements** de toute nature pesant sur les entreprises, sachant que, dans cette perspective, **le gain net** résultant de la mesure d'atténuation des allègements de charges **serait alors sensiblement plus faible** que les montants évoqués ci-dessus.

Tel devrait être, en tout état de cause, une des questions essentielles à évoquer dans le cadre de la revue générale des prélèvements obligatoires à laquelle le gouvernement procède actuellement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 9 juillet 2008** sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une **communication de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le **débat d'orientation budgétaire (DOB)**.

A l'issue d'un vaste débat, la commission a alors donné acte au rapporteur général de sa communication et a décidé d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information.

**AUDITION DE
MM. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA
COUR DES COMPTES, ET CHRISTIAN BABUSIAUX,
PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE**

Le mercredi 25 juin 2008

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la commission avait déjà auditionné le Premier président de la Cour des comptes, le 4 juin 2008, à l'occasion des rapports de la Cour des comptes relatifs à la certification des comptes de l'Etat pour 2007 et à l'exécution budgétaire de 2007. Cependant, il a souligné que c'était la première fois que la commission procédait à une audition relative au rapport préliminaire que la Cour des comptes présente en application de l'article 58-3° de la LOLF.

Ce rapport tend à replacer les résultats de l'exercice 2007 dans une perspective de moyen terme et à livrer les premières analyses des conditions d'exécution de la loi de finances pour 2008. A ses yeux, cette intervention de la Cour des comptes, « spectateur engagé » de la politique budgétaire, revêt d'autant plus d'importance qu'elle s'inscrit, avec la révision constitutionnelle en cours de discussion au Parlement, dans la perspective de l'introduction de lois de programmation des finances publiques et, par ailleurs, d'un meilleur encadrement des niches fiscales.

Il a tout particulièrement souhaité connaître les analyses de la Cour des comptes quant aux moyens, pour la France, de se conformer aux engagements souscrits, à l'horizon de 2012, dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance européen.

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, a tout d'abord mis en relief la dégradation subie, en 2007, par la situation d'ensemble des finances publiques, en soulignant que le déficit public, après trois années consécutives de baisse, était passé de 2,4 à 2,7 % du PIB. La dette publique, pour la cinquième année consécutive, a dépassé le seuil de 60 % du PIB. S'élevant officiellement à 63,9 % du PIB, elle représente l'équivalent, pour chaque actif occupé, d'un endettement de 47.000 euros, avec un coût annuel de 2.000 euros de charges financières. Selon la Cour des comptes, elle serait proche de 65 % si l'on prenait en compte certaines des dettes portées par des entreprises publiques, telles que Réseau ferré de France.

Cette dégradation, d'après la Cour des comptes, ne résulte pas d'une croissance économique insuffisante. La plupart des Etats européens, en particulier les membres de la zone euro, ont profité de la croissance de ces dernières années pour accélérer l'assainissement de leurs finances publiques. Seule, la Grèce, au sein de la zone euro, et la Grande-Bretagne enregistrent des

résultats plus mauvais que la France. Le déficit public de celle-ci est donc structurel, et un affaiblissement de la conjoncture risque de le faire passer au delà de la limite des 3 % de PIB.

La première cause tient au dynamisme des dépenses publiques : leur croissance en volume, en 2007, a été supérieure à la moyenne constatée sur les dix dernières années (2,5 % contre 2,2 %). Alors que les dépenses publiques des Etats voisins ont été réduites, depuis une vingtaine d'années, à la suite de révisions systématiques des politiques publiques, la France est en passe de devenir le pays d'Europe où le poids des dépenses publiques est le plus lourd (plus de 52 % du PIB). Seule, la Suède enregistre encore un taux supérieur, mais ses efforts de contraction budgétaire devraient modifier cette situation en 2009. L'Allemagne, quant à elle, a réduit ses dépenses de 48,5 % du PIB en 2003 à 44,0 % du PIB en 2007, soit une diminution de l'ordre d'un point de PIB par an pendant cinq ans. Les dépenses publiques françaises dépassent ainsi celles de l'Allemagne de plus de huit points de PIB, soit 160 milliards d'euros, équivalant à nos dépenses annuelles d'assurance maladie.

La seconde cause tient à une politique budgétaire « pro-cyclique » : lorsque la croissance est forte, les dépenses publiques sont accrues ou les impôts réduits, ce qui empêche les finances publiques de profiter du surcroît de recettes auquel cette croissance devrait donner lieu.

M. Philippe Séguin a alors fait le point de la situation financière des trois grandes catégories d'administrations publiques : les collectivités territoriales, la sécurité sociale, l'Etat.

S'agissant des premières, il a indiqué que les investissements se sont accrus, en 2007, dans un contexte marqué par des transferts importants de compétences de l'Etat. La hausse de l'endettement, observée depuis 2004, s'est poursuivie, mais est restée parallèle à celle du PIB, et les taux d'endettement demeurent modérés, avec des capacités moyennes de désendettement variant de 2 à 4 ans pour les régions et départements, de 6 à 7 ans pour les communes et leurs groupements. En revanche, les sections de fonctionnement des collectivités territoriales, quoique obligatoirement équilibrées, doivent supporter des charges d'intérêt qui, du fait de la remontée des taux, ont augmenté de 9,2 %.

Par ailleurs, les dépenses des collectivités territoriales ont connu un fort dynamisme en 2007, traduit par un besoin de financement de 0,4 % du PIB. Elles ont progressé, globalement, de 6,5 %, et de 9,5 % pour les seules dépenses de personnel. La Cour des comptes, tout en reconnaissant qu'une partie des dépenses transférées est appelée à croître rapidement, estime que les dépenses hors transferts de compétences ont augmenté de 5,3 %.

Or le produit des impôts locaux directs (62,5 milliards d'euros) s'est ralenti en 2007, n'augmentant que de 3,2 %, contre 6 % en 2006. Si les bases de la fiscalité locale restent dynamiques, elles ont été amoindries par les récentes réformes de la taxe professionnelle. En outre, on constate une modération des taux d'imposition, qui ont quasiment stagné pour les

communes et leurs groupements, après plusieurs années de hausse. L'accroissement de la fiscalité locale a surtout résulté des impôts indirects (+ 13,6 %, contre + 8,4 % en 2006), du fait des transferts de fiscalité de l'Etat. La croissance des droits de mutation, bénéficiant surtout aux départements, est également demeurée forte, grâce à la hausse des prix de l'immobilier ancien.

Pour leur part, les dotations et subventions de l'Etat, représentant au total 56,8 milliards d'euros, ont progressé de 2,9 % en 2007, contre 4,8 % en 2006. En incluant la compensation des dégrèvements et admissions en non-valeur des impôts locaux (13,5 milliards d'euros), ainsi que la fiscalité transférée (19,6 milliards d'euros), les concours financiers de l'Etat ont atteint 90 milliards d'euros en 2007 (soit une augmentation de 6,5 % par rapport à 2006).

M. Philippe Séguin a fait observer que la situation des collectivités territoriales, bien que tendue, ne constituait pas, actuellement, un problème majeur. L'endettement des collectivités ne représente que 11 % de la dette publique, contre 80 % pour l'Etat : on ne saurait donc en faire un « bouc émissaire » de la dégradation des finances publiques.

Evoquant ensuite les administrations de sécurité sociale, il a avant tout souligné le contraste qui opposait le régime d'indemnisation du chômage (UNEDIC) et les régimes de base. En effet, l'UNEDIC, du fait de la baisse de la demande d'emploi, avec plus de 3,5 milliards d'euros d'excédents en 2007, a commencé de se désendetter, bien que son « stock » de dette se monte encore à 9,5 milliards d'euros. A l'inverse, les régimes de base de sécurité sociale connaissent un déficit annuel de plus de 10 milliards d'euros.

Ainsi, la dette « sociale » a atteint 130 milliards d'euros à la fin de l'année 2007. Le régime général, en déficit d'une dizaine de milliards d'euros par an depuis 2003, n'avait jamais connu une période aussi longue de déficit si profond. Selon la Cour des comptes, le fait marquant des dernières années, malgré les décisions de relèvement des prélèvements sociaux, est la multiplication des « niches » sociales, qui porte atteinte aux recettes de la sécurité sociale.

D'autre part, les dépenses d'assurance maladie ont progressé de 4,2 % en 2007, contre 3,1 % en 2006, tandis que les dépenses de retraite restaient dynamiques (2,1 milliards d'euros, contre 1,8 milliard d'euros en 2006). Le déficit de la branche vieillesse s'avère désormais supérieur à celui de la branche maladie.

Les dépenses de l'Etat, en 2007, sont apparues comme « mieux maîtrisées », même si le respect de la norme de dépense n'a été rendu possible que grâce à un accroissement des charges à payer en fin d'exercice (à hauteur de 7,5 milliards d'euros) et par des opérations de « débudgétisation ». Par ailleurs, **M. Philippe Séguin** a souligné la stagnation des recettes fiscales nettes (266 milliards d'euros, contre 265 milliards d'euros en 2004). Bien que les recettes fiscales « spontanées », sous l'effet de la croissance, aient progressé, entre 2004 et 2007, de 51 milliards d'euros, celles-ci ont été

utilisées en transferts d'impôts et de taxes à la sécurité sociale et aux collectivités territoriales (pour 28 milliards d'euros), ainsi qu'en allègements d'impôts (pour 22 milliards d'euros).

Le solde global de financement de l'Etat et des organismes divers d'administration centrale (ODAC) est passé, de 2006 à 2007, d'un déficit de 41 milliards d'euros à un déficit de 46,8 milliards d'euros, tandis que la dette globale de cet ensemble augmentait de 908 milliards d'euros (soit 50,2 % du PIB), à 953 milliards d'euros (soit 50,6 % du PIB). Les ODAC liés à l'Etat ont enregistré, en 2007, un besoin de financement global de 7,6 milliards d'euros, alors qu'ils dégageaient une capacité de financement de 6,4 milliards d'euros en 2006, et de 3 milliards d'euros en moyenne sur les cinq dernières années.

Pour l'essentiel, cette dégradation s'explique par l'évolution de la Caisse de la dette publique, dont l'excédent de 4,9 milliards d'euros, en 2006, a fait place à un déficit de 4,9 milliards d'euros, en 2007, du fait des opérations réalisées pour l'Etat, notamment le remboursement de la dette au régime général de la sécurité sociale (soit 5 milliards d'euros). En outre, Charbonnages de France, dissous le 31 décembre 2007, a enregistré, lors de son dernier exercice, un besoin de financement à hauteur de 300 millions d'euros, après un excédent de 2 milliards d'euros en 2006. De même, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui avait reçu fin 2005 une dotation exceptionnelle de 4 milliards d'euros issue des produits de cession des sociétés d'autoroutes, a connu un besoin de financement à hauteur de 900 millions d'euros en 2006 et d'1,3 milliard d'euros en 2007.

Puis **M. Philippe Séguin** s'est attaché aux perspectives pour 2008 et 2009, qu'il a jugées « peu encourageantes ». Les prévisions rendues publiques en avril 2008 par le Gouvernement chiffrent le déficit public pour 2008 à 2,5 % du PIB, contre 2,7 % en 2007. Cette baisse proviendrait, pour moitié, des collectivités territoriales, sous l'effet d'un ralentissement de leurs dépenses. Au vu de l'évolution des dernières années, il a considéré que cette hypothèse était, pour le moins, « incertaine ».

La prévision de réduction du déficit suppose également que les recettes fiscales soient conformes aux évaluations de la loi de finances initiale, en dépit de la révision à la baisse de la prévision de croissance du PIB. Or, si la reprise de l'inflation laisse espérer de meilleures recettes de TVA, de fortes incertitudes pèsent sur le produit de l'impôt sur les sociétés, puisque le quart de son produit provient du secteur bancaire. En outre, selon la Cour des comptes, la hausse des taux d'intérêt, observée depuis 2007, et la reprise de l'inflation risquent d'entraîner, par les mécanismes d'indexation, une pression sur les dépenses dès 2008, et surtout en 2009.

M. Philippe Séguin a alors rappelé que le programme de stabilité est d'abord fondé sur l'hypothèse d'une progression de la dépense publique, en volume, d'1,1 % par an, soit une division par deux du rythme observé ces dernières années. Les dépenses de l'Etat seraient ainsi stabilisées, celles de la

sécurité sociale progresseraient de 2 % environ par an ; en revanche, le rythme de progression des dépenses des collectivités territoriales, en volume, serait ramené de 4,2 à 1,4 % par an.

La seconde hypothèse sous-tendant ce programme a trait à l'accélération de la croissance. Du fait des réformes de structure mises en œuvre sur la période, le Gouvernement retient, en effet, un niveau de croissance de 2,5 % à 3 % du PIB, qui, par les suppléments de recettes qu'il engendrerait, permettrait d'atteindre l'équilibre en 2012. Si la France ne parvenait pas à ces taux de croissance, mais restait sur une tendance de 2 %, le déficit serait encore d'1,2 % du PIB en 2012.

M. Philippe Séguin a fait valoir que les réformes structurelles étaient d'autant plus nécessaires que la France, comme les autres pays, aurait à affronter des enjeux de long terme, en matière de dépenses publiques, essentiellement liés au vieillissement de la population mais, aussi, à l'environnement et au réchauffement climatique. Dans ce contexte, la Cour des comptes préconise de renforcer les instruments de pilotage global. A ce titre, la mise en place du Comité des finances publiques (COFIPU) lui apparaît comme une initiative pertinente, à la condition que cette instance soit régulièrement réunie. Elle accorde également un grand crédit à la création d'une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, annoncée par le Gouvernement, qui viserait à soumettre au Parlement une stratégie financière concernant, pour trois ans, toutes les administrations publiques, et à fixer des plafonds de dépenses par grande politique publique. Elle recommande notamment de renforcer le caractère pluriannuel du pilotage financier dans les administrations sociales et locales et estime opportun de retenir, pour les collectivités territoriales, des objectifs tendanciels visant les effectifs et les dépenses de personnel et, pour la sécurité sociale, une règle d'équilibre des comptes, sur moyenne période.

Par ailleurs, **M. Philippe Séguin** a mis en exergue l'importance de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Cependant, il a rappelé que les mesures déjà annoncées dans ce cadre, principalement le non-remplacement d'un fonctionnaire partant en retraite sur deux, n'entraîneraient, selon le Gouvernement, qu'une économie évaluée à 7,7 milliards d'euros à l'horizon de 2012, dont 1,7 milliard d'euros serait réaffecté à l'amélioration de la situation des fonctionnaires. L'économie nette attendue se révèle donc, pour le moment, de 6 milliards d'euros, alors que le respect du programme de stabilité supposerait des économies à hauteur de 46 milliards d'euros.

Il a donc appelé à une prise de conscience, de la part de l'opinion publique, quant aux coûts du déficit public et, partant, de l'endettement, qui mettent en péril la pérennité des systèmes publics.

Un débat s'est alors engagé.

M. Jean Arthuis, président, a jugé la situation budgétaire « préoccupante » et a rappelé l'analyse conduite par M. Philippe Marini, rapporteur général, concluant à un retour à l'équilibre des finances publiques à

l'horizon de 2012, à la seule condition de réaliser 80 milliards d'euros d'économies.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a évoqué le débat en cours sur la révision de la Constitution de la Ve République et a rappelé le dépôt d'un amendement notamment cosigné par MM. Jean Arthuis, Alain Lambert visant à faire valider en loi de finances initiale toute mesure ayant un impact financier, et en l'espèce toute dépense fiscale.

Il a souligné la nécessité d'adopter une stratégie globale de rééquilibrage prenant en compte non seulement le « volet dépenses », mais encore l'aspect « recettes ». Il a estimé qu'il convenait d'appuyer le rééquilibrage souhaitable sur un meilleur rendement des recettes, passant notamment par un élargissement de l'assiette fiscale.

Il a considéré que les finances des collectivités territoriales ne pouvaient être assimilées à celles de l'Etat et des organismes sociaux. Il a, en effet, rappelé que ces collectivités étaient régies par un principe d'autonomie et que la Cour des comptes devait prendre pleinement la mesure des besoins auxquels elles avaient à faire face. Il a ajouté que, dans ce contexte, les collectivités territoriales devaient aussi assumer leurs responsabilités, notamment par la levée de l'impôt.

Il s'est, enfin, interrogé sur le moyen de mettre à profit le principe de pluriannualité dans le cadre de la stratégie de rééquilibrage des finances publiques.

M. Philippe Séguin a précisé que la contribution des collectivités territoriales à la réalisation des objectifs fixés par le pacte de stabilité était différemment prise en compte par la Cour des comptes et l'Etat. Il a douté que les dépenses de ces collectivités puissent être réduites des deux tiers, comme le supposait pourtant le Gouvernement dans son scénario de retour à l'équilibre.

M. Christian Babusiaux, président de la 1ère chambre de la Cour des comptes, a souligné qu'une programmation pluriannuelle ne dispenserait jamais d'une saine gestion annuelle, dans la mesure où les économies et les réformes étaient à engager à court terme. Il a ajouté que, dans la perspective de la pluriannualité, le budget 2009 présentait une importance toute particulière et se devait, pour ne pas hypothéquer l'avenir, d'être correctement doté. Il a estimé que la programmation pluriannuelle supposait un encadrement des dépenses fiscales et a rappelé que la Cour des comptes proposait qu'une trajectoire pour les finances de l'Etat soit fixée en amont, afin de constituer un repère pour juger de la gestion en cours de programmation.

Il a, en outre, insisté sur la nécessité d'inscrire également la politique de rémunération des agents publics dans une perspective de long terme, afin de satisfaire les exigences de la pluriannualité budgétaire. De même, il a souligné qu'en matière de comptes sociaux, la programmation sur plusieurs années

supposait une individualisation des mesures mises en œuvre pour parvenir à un rééquilibrage des finances sociales.

M. Alain Lambert a estimé que les liens entre l'Etat et les collectivités territoriales se caractérisaient par une « relation de défiance mutuelle », qu'il convenait de transformer en une « relation de confiance mutuelle ». Il a indiqué qu'il s'agissait de clarifier les malentendus accumulés, en la matière, au fil des années et que l'Etat ne pouvait se contenter d'être toujours un prescripteur, tandis que les collectivités territoriales étaient réduites à un rôle de payeur.

Il a rappelé la lourdeur des dépenses assumées par les conseils généraux en matière de dépendance et de handicap. A cet égard, il s'est interrogé sur les conséquences des décisions prises par l'Etat et la capacité des collectivités territoriales à les assumer. Il a suggéré qu'une enquête menée par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) apporte un éclairage sur cette question.

M. Philippe Séguin a regretté que les collectivités territoriales soient privées de toute visibilité sur leur politique budgétaire et sur leur capacité à conduire une action sur le moyen terme. Il a estimé que si le département était la première victime des décisions prises par l'Etat, les autres collectivités territoriales en subissaient également les conséquences.

M. Jean Arthuis, président, a jugé que de telles difficultés pouvaient amener à repenser la structuration des compétences des collectivités territoriales.

M. Philippe Séguin a indiqué que les juridictions financières réfléchissaient également à leur organisation territoriale et à leur répartition de compétences. Il a rappelé que les CRTC ne pouvaient ainsi pas, en l'état actuel du droit, participer à une enquête menée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2 de la LOLF.

M. Jean-Jacques Jégou a estimé que la situation budgétaire était critique et a déploré, en matière de finances sociales, un certain décalage entre les messages délivrés et la réalité des chiffres. Il a regretté que le projet de loi de financement de la sécurité sociale n'offre pas la possibilité de réellement traiter des questions relevant de la politique de la santé. Il s'est interrogé sur la capacité du Parlement à rétablir une certaine clarté dans le débat concernant le budget de la sécurité sociale.

M. Philippe Adnot a affirmé que la gestion pouvait être améliorée, si elle s'appuyait sur une analyse comparative entre les pratiques des différents Etats ainsi que des différentes collectivités territoriales de même taille. Il a estimé que le regroupement des collectivités territoriales ne constituait pas une panacée, dès lors qu'il s'accompagnait la plupart du temps d'un alignement « par le haut » de la dépense. Il a, en outre, regretté une inflation législative à l'origine de dépenses supplémentaires et s'est prononcé en faveur d'une démarche privilégiant l'aspect qualitatif de la dépense.

Il a dénoncé la tendance de certaines administrations, depuis les premières lois de décentralisation, à chercher à reconquérir une part de leur pouvoir en imposant de nouvelles et coûteuses contraintes réglementaires. Il a ajouté que le mouvement vers l'intercommunalité ne devait pas systématiquement s'accompagner d'une hausse des crédits de fonctionnement, mais devait privilégier les dépenses d'équipement. Il a, en outre, souligné l'importance d'optimiser les crédits de personnels, toutes les dépenses dans ce domaine n'ayant pas la même valeur pour la collectivité qui les engage.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que l'inscription du principe de programmation pluriannuelle dans la Constitution n'empêchait pas de faire l'économie d'une réflexion en profondeur sur les moyens désormais mis à la disposition des politiques publiques.