

N° 456

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 avril 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **projet de programme de stabilité transmis** par le Gouvernement à la **Commission européenne** conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Hubert Falco, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Roland du Luart, Philippe Marini, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|----|
| I. LE PREMIER PROJET DE PROGRAMME DE STABILITÉ TRANSMIS AU PARLEMENT | 7 |
| A. UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL | 7 |
| 1. <i>Le semestre européen</i> | 7 |
| a) Une nouvelle pratique qui doit encore être intégrée au règlement 1466/97 définissant le volet « préventif » du pacte de stabilité | 7 |
| b) Une « anticipation » de la publication des programmes de stabilité qui est en fait un retard de quatre mois | 8 |
| c) En France, un rôle accru du Parlement | 8 |
| 2. <i>La transmission du projet de programme de stabilité, une obligation prévue par la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 et par le projet de loi constitutionnelle</i> | 9 |
| B. DES CONTRAINTES DE CALENDRIER QUI RENDENT L'EXERCICE DÉLICAT | 9 |
| 1. <i>Des données relatives à l'exécution 2010 encore très partielles</i> | 9 |
| 2. <i>Une exécution 2010 encore difficile à interpréter</i> | 10 |
| a) Une amélioration par rapport à la LPFP 2011-2014 provenant pour les 2/3 des dépenses... .. | 10 |
| b) ... et en quasi-totalité des administrations publiques locales et de l'Etat | 11 |
| c) Une amélioration provenant de facteurs essentiellement exceptionnels | 14 |
| II. DES PROGRAMMATIONS DE FINANCES PUBLIQUES JUSQU'À RÉCEMMENT NON RESPECTÉES | 14 |
| A. TROIS TYPES DE DOCUMENTS, PUREMENT INDICATIFS, EXISTENT ACTUELLEMENT | 14 |
| 1. <i>Les programmes de stabilité</i> | 14 |
| 2. <i>Les programmations pluriannuelles annexées aux projets de loi de finances</i> | 15 |
| 3. <i>Les lois de programmation des finances publiques</i> | 15 |
| 4. <i>Des documents largement redondants</i> | 16 |
| B. DES PROGRAMMATIONS JUSQU'À RÉCEMMENT JAMAIS RESPECTÉES | 17 |
| 1. <i>La première cause de ce non respect : une hypothèse de croissance systématiquement de 2,5 %</i> | 20 |
| a) L'année couverte par la loi de finances : une hypothèse supérieure de 0,3 point en moyenne à la prévision du consensus | 20 |
| b) Les trois années suivantes : une hypothèse presque toujours de 2,5 %, avec parfois un scénario « haut » à 3 % | 21 |
| 2. <i>La deuxième cause de ce non respect : des dépenses publiques qui augmentent de plus de 2 % par an en volume (au lieu d'environ 1 % selon les programmations)</i> | 24 |
| C. DES CONTRAINTES NOUVELLES | 26 |
| 1. <i>Une première contrainte : un pacte de stabilité bientôt renforcé</i> | 26 |
| a) La procédure de déficit excessif contre la France | 26 |
| b) La révision en cours du pacte de stabilité : les Etats membres ont-ils vidé de leur contenu les propositions de la Commission ? | 28 |
| c) La nécessité pour la France de ne pas s'isoler par un déficit plus élevé que celui des autres grands Etats de la zone euro | 30 |

| | |
|--|-----------|
| 2. Une deuxième contrainte : la LPFP 2011-2014 et la révision en cours de la Constitution | 31 |
| a) La LPFP 2011-2014..... | 32 |
| b) Le projet de loi constitutionnelle : une réforme peu utile si les hypothèses de croissance demeurent irréalistes | 35 |
| c) La proposition de directive sur les cadres budgétaires des Etats membres et ses exigences en ce qui concerne les hypothèses de croissance..... | 38 |
| 3. Une troisième contrainte : la nécessité que les marchés financiers continuent de croire à la soutenabilité de la dette publique française..... | 39 |
| a) Une situation rendue instable par la crise de l'euro..... | 39 |
| b) Un risque de crise autoréalisatrice pour tout Etat ayant une dette publique de l'ordre de 100 points de PIB..... | 40 |
| c) Ramener rapidement le déficit sous le seuil de 3 points de PIB pour éviter de perdre la confiance des marchés | 41 |
| III. UN PROJET DE PROGRAMME DE STABILITÉ QUI SUSCITE CERTAINES INTERROGATIONS | 44 |
| A. LES MÊMES FAIBLESSES STRUCTURELLES QUE LES PROGRAMMATIONS PRÉCÉDENTES | 44 |
| 1. <i>Un objectif de croissance des dépenses publiques de 0,6 % en volume, sans que la manière de l'atteindre soit précisément définie.....</i> | <i>45</i> |
| a) Un objectif ambitieux | 45 |
| b) Une croissance des dépenses publiques de 0,6 % en volume en 2010 et de l'ordre de 0,8 % en 2011 mais d'environ 1 % hors facteurs exceptionnels | 46 |
| c) Un objectif de réduction de la croissance des dépenses publiques encore peu documenté à partir de 2012..... | 46 |
| 2. <i>Une hypothèse de croissance du PIB toujours délibérément optimiste : 2,25 % en 2012 et 2,5 % ensuite.....</i> | <i>48</i> |
| 3. <i>Une hypothèse de solde des collectivités territoriales également toujours optimiste</i> | <i>49</i> |
| a) Une « bonne surprise » en 2010 qui doit être relativisée | 49 |
| b) Un besoin de financement à nouveau élevé en 2013, et faible en 2014 ? | 49 |
| 4. <i>Le présent projet de programme de stabilité paraît légèrement plus crédible que le programme de stabilité 2010-2013</i> | <i>51</i> |
| a) Des progrès ont été réalisés..... | 51 |
| b) Le déficit structurel se réduirait-il bien d'au moins 1 point de PIB par an, comme le demande le Conseil ? | 52 |
| c) Des faiblesses qui demeurent..... | 53 |
| B. UN ENGAGEMENT AMBIGU EN MATIÈRE DE SOLDE | 58 |
| 1. <i>Un objectif de solde « quelle que soit la conjoncture »</i> | <i>58</i> |
| 2. <i>Un objectif de solde effectif serait pourtant de fait inapplicable</i> | <i>58</i> |
| 3. <i>A quoi le Gouvernement s'engage-t-il réellement ?.....</i> | <i>59</i> |
| C. UNE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2011-2014 QUI RESTE À CONFIRMER | 60 |
| 1. <i>Une absence de révision à la hausse de l'effort sur les dépenses et les recettes, qui pourrait être remise en cause à l'automne 2011</i> | <i>60</i> |
| a) La révision que l'on pouvait attendre a priori : une hypothèse de croissance de 2 % en 2012 et l'annonce d'efforts supplémentaires de 5 à 10 milliards d'euros..... | 60 |
| b) Une éventualité envisagée, puis écartée par le Gouvernement | 60 |
| c) Le choix d'attendre l'automne 2011 pour déterminer si un effort supplémentaire est nécessaire | 61 |
| d) Des mesures supplémentaires d'un montant de 10 milliards d'euros pourraient être nécessaires pour atteindre l'objectif de solde de 2012 | 62 |

| | |
|--|----|
| 2. <i>Des dépenses publiques supérieures à l'article 4 de la LPFP 2011-2014</i> | 65 |
| a) Des dépenses supérieures en 2011 d'environ 7 milliards d'euros à l'objectif fixé par l'article 4 de la LPFP, et d'encore 5 et 3 milliards d'euros en 2012 et en 2013 | 65 |
| b) Un écart qui provient paradoxalement d'une exécution 2010 meilleure que prévu..... | 67 |
| D. DES PERSPECTIVES DE SOLDE PUBLIC QUI DEMEURENT PRÉOCCUPANTES | 68 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 73 |

I. LE PREMIER PROJET DE PROGRAMME DE STABILITÉ TRANSMIS AU PARLEMENT

A. UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL

1. Le semestre européen

La transmission des programmes de stabilité à la Commission européenne, prévue jusqu'en 2009 au plus tard le 1^{er} décembre, aura lieu à partir de cette année au plus tard à la fin du mois d'avril, dans le cadre du « semestre européen ».

a) Une nouvelle pratique qui doit encore être intégrée au règlement 1466/97 définissant le volet « préventif » du pacte de stabilité

Le régime des programmes de stabilité est défini par le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (le volet « préventif » du pacte de stabilité). Selon l'article 4 de ce texte, « *des programmes actualisés sont présentés annuellement* ».

Jusqu'à récemment, le code de conduite sur le format et le contenu des programmes de stabilité prévoyait que les Etats membres devaient présenter leurs programmes de stabilité avant le 1^{er} décembre de chaque année.

Le Conseil Ecofin du 7 septembre 2010 a modifié le code de conduite de manière à ce que les programmes de stabilité soient transmis à la Commission européenne en amont de la discussion budgétaire, dès le mois d'avril. Cette initiative est issue des travaux du groupe de travail sur la gouvernance économique présidé par Herman Van Rompuy. Cette modification de calendrier entre en vigueur dès 2011.

Le code de conduite n'a toutefois pas de valeur contraignante. Pour contraindre les Etats, il faudrait modifier le règlement (CE) n° 1466/97 précité. C'est ce que suggère l'une des cinq propositions de règlement¹ présentées par la Commission européenne le 29 septembre 2010. Ainsi, dans son article premier, cette proposition de règlement modifie l'article 4 du texte d'origine pour prévoir que « *les programmes de stabilité sont présentés tous les ans entre le 1^{er} et le 30 avril* ».

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (COM(2010) 526 final – 2010/0280 (COD)).

b) Une « anticipation » de la publication des programmes de stabilité qui est en fait un retard de quatre mois

L'« anticipation » affichée de la publication des programmes de stabilité correspond en réalité en un retard de quatre mois de la publication des programmes de stabilité dans l'ancien système.

Ainsi, le présent projet de programme de stabilité couvre non les années 2012 à 2015 (comme cela aurait été le cas si la publication des programmes de stabilité avait été anticipée), mais, comme celui que la France aurait dû adresser à la Commission fin 2010, les années 2011 à 2014. Il n'ajoute pas une année par rapport à celui qui aurait été présenté en décembre 2010 selon l'ancien système¹.

Le nouveau calendrier présente cependant l'intérêt, en ce qui concerne le contenu des programmes de stabilité, d'impliquer leur publication à une époque de l'année où il est politiquement plus difficile d'afficher une vision très optimiste de la croissance de l'année suivant celle couverte par la loi de finances. Ainsi, le présent projet de programme de stabilité repose sur une hypothèse de croissance de 2,25 % en 2012, ce qui est toujours optimiste, mais moins que l'hypothèse de 2,5 % initialement retenue (et qui était celle de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 – ci-après dénommée « LPFP 2011-2014 » –, adoptée à l'automne 2010).

Convenons que cette innovation est peu probable, car elle conduirait à une rigidité excessive du processus budgétaire.

c) En France, un rôle accru du Parlement

En France, le Parlement se prononcera à deux reprises en 2011.

Il s'exprimera une première fois, en application de l'article 14 de la LPFP 2011-2014, qui prévoit qu'« à compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne (...), le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote ». Cette procédure doit prendre la forme d'une déclaration du Gouvernement suivie d'un vote sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution, qui dispose : « *Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité* ».

Autour de la première quinzaine de juin, la Commission européenne rendra un avis sur les programmes de stabilité rendus publics, et le Sénat pourrait alors s'exprimer à nouveau, à l'initiative de sa commission des

¹ Les quelques programmes de stabilité ou de convergence déjà disponibles sur le site Internet de la Commission européenne le 26 avril 2011 montrent que certains Etats ont fait comme la France le choix de la périodicité 2011-2014 (la Belgique par exemple) tandis que d'autres ont ajouté une année, pour couvrir la période 2011-2015 (la Finlande par exemple).

finances, par une résolution prise sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution. Cet article prévoit que, « *selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les [projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne], ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne* ».

2. La transmission du projet de programme de stabilité, une obligation prévue par la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 et par le projet de loi constitutionnelle

La transmission au Parlement du projet de programme de stabilité résulte d'un amendement de la commission des finances au projet de LPFP 2011-2014¹.

L'article 12 du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, actuellement en cours de discussion, prévoit que « *le Gouvernement adresse à l'Assemblée nationale et au Sénat, avant leur transmission aux institutions de l'Union européenne, les projets de programme de stabilité établis au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne* ».

Du point de vue de la souveraineté nationale, il est indispensable que le document qui engage la stratégie des finances publiques soit non seulement examiné et débattu au Parlement avant sa transmission aux institutions de l'Union européenne, mais également qu'il fasse l'objet d'un vote. Le projet de loi constitutionnelle devra être modifié en ce sens.

B. DES CONTRAINTES DE CALENDRIER QUI RENDENT L'EXERCICE DÉLICAT

1. Des données relatives à l'exécution 2010 encore très partielles

Si l'exécution 2010 a bien été notifiée à la Commission européenne le 1^{er} avril 2011, c'est, comme chaque année, sur la base d'une évaluation encore partielle et provisoire.

Ainsi, comme le souligne l'Insee², les données sont susceptibles d'être modifiées à l'occasion de la publication, le 13 mai 2011, du compte de la Nation provisoire pour 2010. En particulier, si les données publiées le 1^{er} avril comprennent les **soldes** des différentes catégories d'administrations

¹ Sous sa forme initiale, l'article 14 précité résultait d'un amendement adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale, prévoyant qu'« un projet de loi de programmation des finances publiques est déposé avant le 1^{er} juin 2011 ». Cet article a été supprimé par l'Assemblée nationale en séance publique, à l'initiative du Gouvernement.

² « Informations Rapides » n° 81, 31 mars 2011.

publiques, elles n'indiquent le montant des **dépenses** et des **recettes** qu'au niveau **agrégé** de l'ensemble des administrations publiques. Le Gouvernement a indiqué ne pas disposer d'autres données que celles publiées par l'Insee.

Par ailleurs, il se trouve que l'année 2011 est celle d'un changement de base des comptes nationaux, avec le passage de la « base 2000 » à la « base 2005 »¹.

Si le compte des administrations publiques publié par l'Insee le 1^{er} avril 2011 a été construit dans le cadre de la base 2005, le produit intérieur brut (PIB) ne sera publié dans cette nouvelle base que le 13 mai prochain. Le déficit et la dette publics, exprimés en points de PIB, pourraient donc évoluer.

2. Une exécution 2010 encore difficile à interpréter

a) Une amélioration par rapport à la LPFP 2011-2014 provenant pour les 2/3 des dépenses...

Si l'on considère l'ensemble des administrations publiques, l'exécution 2010 (- 7 points de PIB) est nettement meilleure que les projections du programme de stabilité de janvier 2010 (- 8,2 points de PIB), et même de la LPFP 2011-2014 (- 7,7 points de PIB).

Il n'est pas possible à ce stade des publications de l'Insee de comparer précisément la prévision et l'exécution, en raison notamment du changement de base.

On observe cependant que, sans prendre en compte le changement de base, l'amélioration du solde par rapport aux prévisions de la LPFP 2011-2014 provient pour les deux tiers de dépenses moins élevées que prévu :

- certes, par rapport au programme de stabilité 2010-2013, l'amélioration de 25 milliards d'euros se répartit entre 6 milliards d'euros pour les dépenses et 19 milliards d'euros pour les recettes ;

- cependant, par rapport à la LPFP 2011-2014, l'amélioration de 13 milliards d'euros se répartit entre 8 milliards d'euros pour les dépenses et 5 milliards d'euros pour les recettes.

¹ La base est un ensemble fixé de concepts, nomenclatures, et méthodes. L'année utilisée pour désigner la base est non celle du changement de base, mais celle de l'année de référence des séries à prix constants. La comptabilité nationale a ainsi connu des bases 1956, 1959, 1962, 1971, 1980, 1995 et 2000.

**Recettes, dépenses et solde des administrations publiques :
prévision et exécution (2010)**

| | Programme de stabilité 2010-2013 (janvier 2010) | LPFP 2011-2014 (décembre 2010)* | Exécution (Insee, 31 mars 2011) | Ecart/ programme de stabilité | Ecart/LPFP |
|------------------------------|--|--|---|---|-------------------|
| | (base 2000) | | (base 2005 pour les finances publiques, 2000 pour le PIB) | (écarts non corrigés du changement de base) | |
| <i>En milliards d'euros</i> | | | | | |
| Dépenses | 1101** | 1103** | 1095 | -6 | -8 |
| Recettes | 939** | 953** | 958 | 19 | 5 |
| Besoin de financement | -162** | -150** | -137*** | 25 | 13 |
| <i>En points de PIB</i> | | | | | |
| Dépenses | 55,8 | 56,6 | 56,2 | 0,4 | -0,4 |
| Recettes | 47,6 | 48,9 | 49,2 | 1,6 | 0,3 |
| Besoin de financement | -8,2 | -7,7 | -7 | 1,2 | 0,7 |

* Les chiffres retenus ici sont ceux du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2011.

** Conversion indicative effectuée sur la base de la prévision de PIB 2010 associée au texte concerné (respectivement 1 973 et 1 948 milliards d'euros).

*** Pour un déficit notifié de 136,5 milliards d'euros en raison de gains sur swaps de 0,4 milliard d'euros.

Source : d'après le programme de stabilité 2010-2013, le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2011 et l'Insee

b) ... et en quasi-totalité des administrations publiques locales et de l'Etat

Le tableau ci-après indique le solde par catégorie d'administrations publiques. Compte tenu du caractère encore partiel des données publiées par l'Insee, et du changement de base réalisé cette année, ces chiffres doivent être considérés à titre indicatif.

L'exécution des années 2008 à 2010 : quelques éléments indicatifs sur le solde

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|-----------------------------|--------|--------|--------------------------|------|------|
| | <i>En milliards d'euros</i> | | | <i>En points de PIB*</i> | | |
| LFPF 2011-2014 (en base 2000, 28 décembre 2010) | | | | | | |
| Administrations publiques | -64,7 | -143,8 | -150,0 | -3,3 | -7,5 | -7,7 |
| Administrations publiques centrales | -55,1 | -114,2 | -109,1 | -2,8 | -6 | -5,6 |
| <i>dont Etat</i> | -55,1 | -117,2 | -150,0 | -2,8 | -6,2 | -7,7 |
| <i>dont organismes divers d'administration centrale</i> | 0,1 | 3,0 | 40,9 | 0 | 0,1 | 2,1 |
| Administrations publiques locales | -8,7 | -5,6 | -7,8 | -0,4 | -0,3 | -0,4 |
| Administrations de sécurité sociale | -0,9 | -24,0 | -33,1 | 0,0 | -1,3 | -1,7 |
| Exécution (en base 2005, première évaluation, 31 mars 2011) | | | | | | |
| Administrations publiques | -64,6 | -143,1 | -136,9 | -3,3 | -7,5 | -7,0 |
| Administrations publiques centrales | -60,7 | -121,7 | -112,4 | -3,1 | -6,4 | -5,8 |
| <i>dont Etat</i> | -55,6 | -117,1 | -121,5 | -2,9 | -6,1 | -6,2 |
| <i>dont organismes divers d'administration centrale</i> | -5,1 | -4,6 | 9,1 | -0,3 | -0,2 | 0,5 |
| Administrations publiques locales | -9,4 | -6,2 | -1,7 | -0,5 | -0,3 | -0,1 |
| Administrations de sécurité sociale | 5,6 | -15,2 | -22,8 | 0,3 | -0,8 | -1,2 |
| Ecart (non corrigé du passage de la base 2000 à la base 2005) | | | | | | |
| Administrations publiques | 0,1 | 0,7 | 13,1 | 0,0 | 0,0 | 0,7 |
| Administrations publiques centrales | -5,6 | -7,5 | -3,3 | -0,3 | -0,4 | -0,2 |
| <i>dont Etat</i> | -0,5 | 0,1 | 28,5 | -0,1 | 0,1 | 1,5 |
| <i>dont organismes divers d'administration centrale</i> | -5,2 | -7,6 | -31,8 | -0,3 | -0,3 | -1,6 |
| Administrations publiques locales | -0,7 | -0,6 | 6,1 | -0,1 | 0,0 | 0,3 |
| Administrations de sécurité sociale | 6,5 | 8,8 | 10,3 | 0,3 | 0,5 | 0,5 |
| Ecart corrigé du seul reclassement de la CADES et du FRR comme administrations de sécurité sociale | | | | | | |
| Administrations publiques | 0,1 | 0,7 | 13,1 | 0,0 | 0,0 | 0,7 |
| Administrations publiques centrales | -5,6 | -7,5 | 5,2 | -0,3 | -0,4 | 0,2 |
| <i>dont Etat</i> | -0,5 | 0,1 | 28,5 | -0,1 | 0,1 | 1,5 |
| <i>dont organismes divers d'administration centrale</i> | -5,2 | -7,6 | -23,3 | -0,3 | -0,3 | -1,2 |
| Administrations publiques locales | -0,7 | -0,6 | 6,1 | -0,1 | 0,0 | 0,3 |
| Administrations de sécurité sociale | 6,5 | 8,8 | 1,8 | 0,3 | 0,5 | 0,1 |

* Sur la base du PIB évalué en base 2000.

Sources : loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, Insee, calculs de la commission des finances

Comme on l'a indiqué, alors que le déficit public était évalué à 7,7 points de PIB, il n'aurait été que de 7 points, ce qui correspond à une amélioration de 0,7 point, soit environ 13 milliards d'euros.

Il n'est pas possible à ce stade d'identifier précisément les causes de cet écart.

L'Insee¹ indique toutefois reclasser dans la catégorie des administrations de sécurité sociale la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et le fonds de réserve des retraites (FRR), jusqu'alors considérés comme des organismes divers d'administration centrale (ODAC), qui présentent un solde excédentaire de 8,5 milliards d'euros.

¹ « Complément à l'information rapide n°81 du 31 mars 2011 ».

Si l'on prend en compte ce phénomène – ce qui ne constitue qu'une correction partielle –, l'amélioration du solde se répartit entre environ 6 milliards d'euros pour les administrations publiques locales, 5 milliards d'euros pour les administrations publiques centrales et 2 milliards d'euros pour les administrations de sécurité sociale.

Le Gouvernement a transmis à la commission des finances les éléments ci-après, qui confirment ces ordres de grandeur.

L'exécution du solde public en 2010, selon le Gouvernement

« La forte révision à la baisse du solde public en 2010, d'environ 14 Md€ (passage de 7,7 % à 7,0 %), est d'abord liée, pour plus de 6 Md€, à l'amélioration du déficit des administrations publiques locales avec la baisse de l'investissement local (environ -7% contre +2% prévus dans le PLF), la maîtrise des dépenses courantes de fonctionnement ainsi que le plus fort rebond des droits de mutation lié à la reprise des transactions immobilières plus rapide qu'anticipé.

« La baisse de l'investissement local traduit probablement un comportement particulièrement prudent de la part des collectivités locales dans un environnement à la fois plus contraint et plus incertain en termes de niveau de leurs ressources. L'essentiel de l'investissement des collectivités locales s'exécute sur les derniers mois de l'année civile et ce sont ces derniers mois qui ont creusé l'écart avec les prévisions attendues jusqu'alors.

« Le déficit des administrations de sécurité sociale s'est également redressé, d'environ 2 ½ Md€, avec une révision favorable du solde des hôpitaux dès 2009, en raison d'une meilleure maîtrise des dépenses, ainsi que de moindres dépenses d'indemnisation chômage lié à de meilleures créations d'emploi (près de 125 000 emplois créés contre 80 000 anticipés au moment du PLF).

« Le solde budgétaire est en baisse d'environ 3 Md€, notamment en raison de la révision à la baisse du surcoût temporaire lié à la réforme de la taxe professionnelle. La « bosse de la TP » s'est avérée moins importante que prévu. Avec le recul, la crise économique semble avoir modifié le comportement des entreprises au cours de la dernière année pour laquelle elles étaient redevables de la taxe professionnelle : pour améliorer leur trésorerie, elles ont massivement autoliquidé dès 2009 le plafonnement sur la valeur ajoutée dont elles bénéficiaient, au lieu d'attendre 2010 pour en obtenir le remboursement par les services fiscaux. Ce phénomène a déporté une partie du coût de la réforme sur l'année 2009 au lieu de 2010, mais n'avait pas été vu à l'époque compte tenu de la perturbation introduite par la conjonction de la crise et d'une réforme fiscale sans précédent.

« Enfin, le rythme de décaissement des dépenses liés aux investissements d'avenir serait plus faible qu'anticipé d' ½ Md€.

« Au total, la baisse du déficit public est essentiellement liée à une croissance des dépenses publiques plus faible que prévu, avec une hausse en volume de 0,6%. »

Source : note transmise par le Gouvernement à la commission des finances, le 4 avril 2011

c) Une amélioration provenant de facteurs essentiellement exceptionnels

En l'absence de publication, à ce stade, des dépenses et des recettes par catégorie d'administrations publiques, il n'est pas encore possible de déterminer précisément pourquoi le solde des collectivités territoriales et des administrations publiques centrales a été nettement meilleur que celui prévu par la programmation.

Il semble cependant que cette amélioration par rapport à la prévision résulte en grande partie de facteurs exceptionnels.

Ainsi, selon l'Insee, « *la diminution du déficit des administrations publiques est (...) principalement due à l'État (+7,1 Md€ hors Grand Emprunt), en raison de la reprise des recettes et du contrecoup consécutif à la mise en œuvre du plan de relance en 2009, et aux APUL, en raison de la diminution de leur investissement et du rebond des droits de mutations* ». Il ne s'agit toutefois que de l'explication de l'amélioration par rapport à 2009, et non de l'amélioration par rapport à la programmation pour 2010.

Dans la note précitée transmise à la commission des finances le 4 avril 2011, le Gouvernement explique l'amélioration du solde :

- dans le cas des administrations publiques locales, par « *la baisse de l'investissement local (environ - 7 % contre + 2 % prévus dans le PLF), la maîtrise des dépenses courantes de fonctionnement ainsi que le plus fort rebond des droits de mutation lié à la reprise des transactions immobilières plus rapide qu'anticipé* » ;

- dans le cas des administrations publiques centrales, par la révision à la baisse du surcoût temporaire lié à la réforme de la taxe professionnelle et un décaissement moins rapide que prévu des crédits de l'emprunt national.

II. DES PROGRAMMATIONS DE FINANCES PUBLIQUES JUSQU'À RÉCEMMENT NON RESPECTÉES

A. TROIS TYPES DE DOCUMENTS, PUREMENT INDICATIFS, EXISTENT ACTUELLEMENT

Il existe aujourd'hui trois types de programmations des finances publiques, qui n'ont qu'un rôle indicatif.

1. Les programmes de stabilité

Les Etats doivent présenter leurs programmes de stabilité à la Commission européenne. Depuis 2011, cette transmission doit avoir lieu au

mois d'avril de chaque année (et non au mois de décembre comme précédemment), dans le cadre du « semestre européen ».

Les programmes de stabilité ont pour base juridique :

- l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)¹, relatif à la coordination des politiques économiques ;

- le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Il résulte de ces dispositions que les Etats membres présentent annuellement à la Commission européenne des « programmes de stabilité » (pour les Etats appartenant à la zone euro) ou des « programmes de convergence » (pour les Etats n'appartenant pas à la zone euro), qui constituent la programmation à moyen terme de leurs finances publiques.

2. Les programmations pluriannuelles annexées aux projets de loi de finances

L'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), introduit à l'initiative du Sénat, prévoit que le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF) « *présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne* ».

Ainsi, pour la première fois, un exercice de programmation pluriannuelle a été annexé au projet de loi de finances pour 2003, dans le rapport économique, social et financier².

3. Les lois de programmation des finances publiques

A ces deux types de document s'ajoutent les lois de programmation des finances publiques, elles aussi purement indicatives.

¹ Ex-article 99 du traité instituant la Communauté européenne.

² De même, l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale prévoit que « le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir ». Le champ couvert se limite donc aux régimes obligatoires de base, contrairement aux programmations annexées aux projets de lois de finances, qui concernent l'ensemble des administrations publiques.

Elles ont pour base l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui dispose, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Il y a eu deux lois de programmation des finances publiques :

- la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 ;

- la loi n° 2010-1645 précitée du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

4. Des documents largement redondants

Les trois types de documents sont très proches et présentent de nombreuses redondances.

En règle générale, les programmes de stabilité constituent une version détaillée des programmations pluriannuelles annexées aux projets de lois de finances.

Les deux seules véritables exceptions sont celles :

- du programme de stabilité 2007-2009, qui prévoyait le retour à l'équilibre en 2010, et pour 2009 un déficit public de 1 point de produit intérieur brut (PIB), contre 1,4 point de PIB pour la programmation pluriannuelle des finances publiques 2007-2009 annexée au projet de loi de finances pour 2006. Cela s'explique par le fait que le programme de stabilité 2007-2009 cherchait à afficher un objectif aussi ambitieux que celui du « rapport Pébereau »¹, ce qui était irréaliste, comme votre rapporteur général l'a souligné dans son rapport d'information relatif à ce programme² ;

- du programme de stabilité 2010-2013, adressé le 1^{er} février 2010 à la Commission européenne. En effet, le 2 décembre 2009, le Conseil européen avait seulement repoussé à 2013 l'année fixée pour la fin du déficit excessif (alors que la programmation annexée au projet de loi de finances pour 2010 prévoyait un déficit de 5 points de PIB en 2013, le retour sous le seuil de 3 points de PIB étant prévu au-delà de la période de programmation).

Le présent projet de programme de stabilité se contente d'actualiser la programmation pluriannuelle annexée au projet de loi de finances pour 2011 (dont la LPFP 2011-2014 donne une version détaillée). Si les prévisions de solde public pour 2010 et 2011 ont été améliorées³, et l'hypothèse de

¹ Commission présidée par Michel Pébereau, « *Des finances publiques au service de notre avenir* », rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, décembre 2005.

² Rapport d'information n° 314 (2005-2006).

³ A - 7 points de PIB et - 5,7 points de PIB, contre respectivement - 7,7 points de PIB et - 6 points de PIB.

croissance pour 2012 revue à la baisse¹, les objectifs de dépenses et les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires ont été maintenus inchangés.

Les lois de programmation des finances publiques ont quant à elles un contenu très proche de celui des programmes de stabilité. En particulier, elles se réfèrent à un rapport annexé de longueur et de contenu analogues à ceux des programmes de stabilité. Par ailleurs, elles ont une faible portée normative.

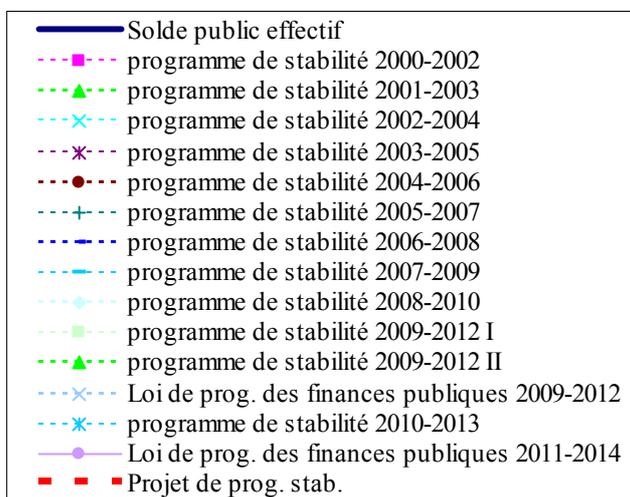
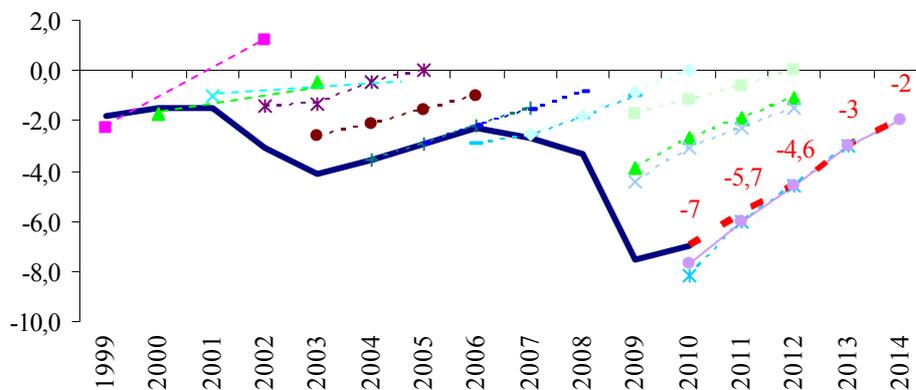
B. DES PROGRAMMATIONS JUSQU'À RÉCEMMENT JAMAIS RESPECTÉES

L'évolution du solde public a été jusqu'à récemment largement indépendante des programmations, qui se sont jusqu'à 2010 contentées de décaler, chaque année ou presque, l'objectif de retour à l'équilibre, comme l'indiquent le graphique et le tableau ci-après.

¹ A 2,25 %, contre 2,5 %.

La programmation du solde public : prévision et exécution

(en points de PIB)



Sources : Insee, documents mentionnés

(voir tableau page suivante)

(suite de la page précédente)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------|------|------|------|
| Solde public effectif | -1,8 | -1,5 | -1,5 | -3,1 | -4,1 | -3,6 | -2,9 | -2,3 | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7,0 | | | | |
| programme de stabilité 2000-2002 | -2,3 | | | 1,2 | | | | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2001-2003 | | -1,7 | | | -0,5 | | | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2002-2004 | | | -1 | | | -0,5 | | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2003-2005 | | | | -1,4 | -1,3 | -0,5 | 0 | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2004-2006 | | | | | -2,6 | -2,1 | -1,6 | -1 | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2005-2007 | | | | | | -3,55 | -2,9 | -2,2 | -1,5 | | | | | | | |
| programme de stabilité 2006-2008 | | | | | | | -2,9 | -2,2 | -1,6 | -0,9 | | | | | | |
| programme de stabilité 2007-2009 | | | | | | | | -2,9 | -2,6 | -1,9 | -1 | | | | | |
| programme de stabilité 2008-2010 | | | | | | | | | -2,5 | -1,8 | -0,9 | 0 | | | | |
| programme de stabilité 2009-2012 I* | | | | | | | | | | | -1,7 | -1,2 | -0,6 | 0 | | |
| programme de stabilité 2009-2012 II* | | | | | | | | | | | -3,9 | -2,7 | -1,9 | -1,1 | | |
| loi de prog. des finances publiques 2009-2012 | | | | | | | | | | | -4,4 | -3,1 | -2,3 | -1,5 | | |
| programme de stabilité 2010-2013 | | | | | | | | | | | | -8,2 | -6 | -4,6 | -3 | |
| loi de prog. des finances publiques 2011-2014 | | | | | | | | | | | | -7,7 | -6 | -4,6 | -3 | -2 |
| présent projet de programme de stabilité | | | | | | | | | | | | | -5,7 | -4,6 | -3 | -2 |

* Deux programmes de stabilité sont intitulés « programme de stabilité 2009-2012 », datant respectivement de décembre 2007 et décembre 2008. Cela vient du fait que le premier a été prolongé d'une année pour couvrir l'année 2012. La terminologie des programmes suivants a en conséquence été modifiée, la période indiquée dans le titre incluant désormais l'année couverte par la loi de finances.

Sources : Insee, documents mentionnés

1. La première cause de ce non respect : une hypothèse de croissance systématiquement de 2,5 %

Une première cause de ce non respect des programmations en ce qui concerne le solde est l'optimisme systématique de l'hypothèse de croissance du PIB.

Ainsi, à quelques exceptions près, les programmes de stabilité ont reposé :

- dans le cas de l'année couverte par la loi de finances, sur l'hypothèse de croissance associée au projet de loi de finances, soit la prévision du consensus des conjoncturistes accrue de 0,3 point en moyenne ;

- dans le cas des trois années suivantes, sur une hypothèse de croissance de 2,5 %, voire 3 % dans le cas des « scénarios hauts ».

a) L'année couverte par la loi de finances : une hypothèse supérieure de 0,3 point en moyenne à la prévision du consensus

Depuis le début des années 2000, la croissance du PIB a été de 1,5 % en moyenne, soit inférieure à son taux potentiel qui est d'environ 2 %¹.

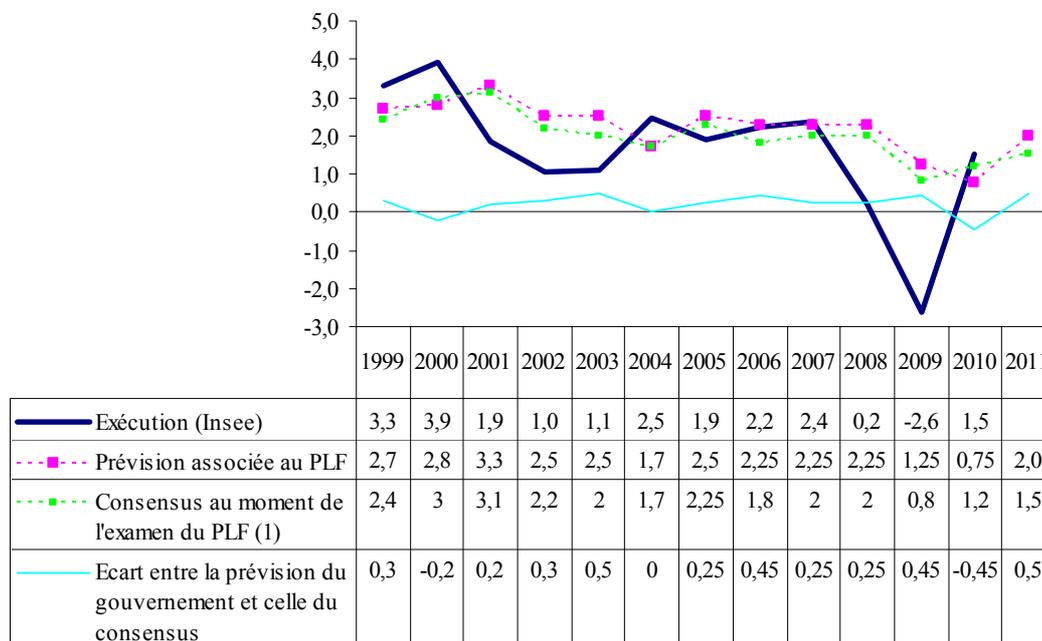
Le plus significatif est de comparer non la justesse des prévisions pour telle ou telle année (la croissance du PIB à court terme étant, par nature, un phénomène largement imprévisible), mais la prévision moyenne sur longue période. On observe alors que le consensus des conjoncturistes prévoit une croissance de 2 % en moyenne. En revanche, le Gouvernement retient en moyenne une prévision supérieure de quelques dixièmes de points : 2,2 % sur l'ensemble de la période, et même 2,3 % si l'on exclut l'année 2009 où, de manière exceptionnelle, le Gouvernement a été nettement moins optimiste que le consensus.

Ainsi, le Gouvernement présente un léger « biais » optimiste pour l'année couverte par la loi de finances.

¹ Le présent projet de programme de stabilité évalue d'ailleurs la croissance potentielle de l'économie à 1,8 % en 2010 et 2 % de 2012 à 2014.

La croissance du PIB : prévision associée au projet de loi de finances et exécution

(en %)



(1) Commission économique de la Nation.

Sources : Insee, rapports économiques, sociaux et financiers, commission économique de la Nation, calculs de la commission des finances

b) Les trois années suivantes : une hypothèse presque toujours de 2,5 %, avec parfois un scénario « haut » à 3 %

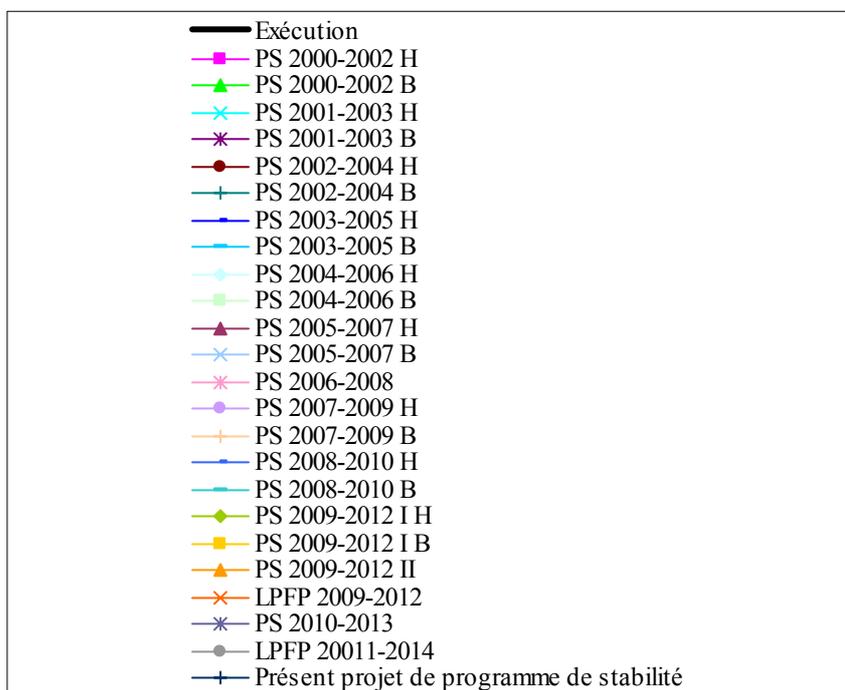
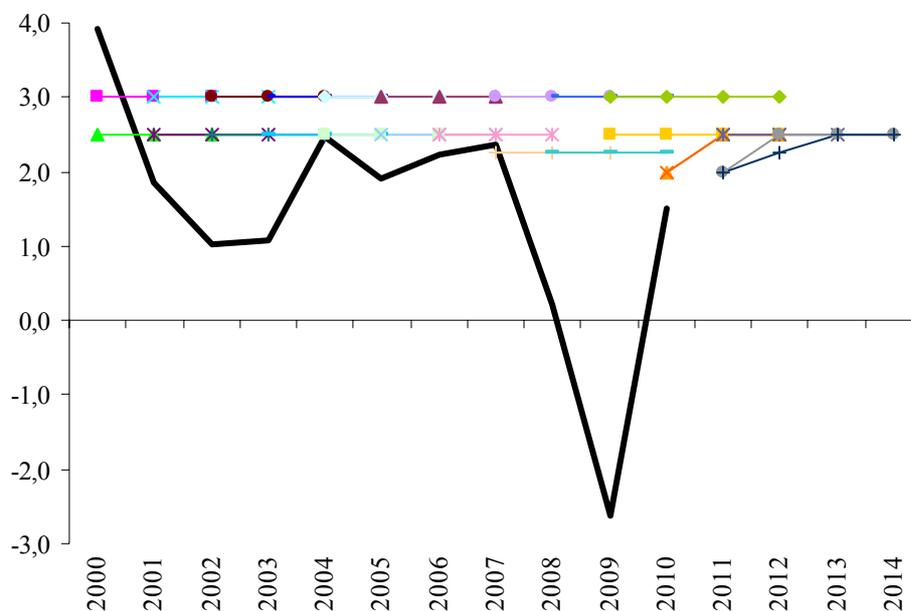
Dans le cas des trois années suivant celle couverte par la loi de finances, le « biais optimiste » du Gouvernement a une ampleur telle qu'à moins d'un effort supplémentaire de réduction du déficit, il vide de son sens son scénario de solde et de dette publics.

En effet, l'hypothèse de croissance retenue est presque systématiquement de 2,5 %, voire de 3 % pour le scénario « haut ». Les programmes de stabilité reposent donc habituellement sur un scénario « nettement optimiste », auquel s'ajoute parfois un scénario « extrêmement optimiste ». La LPFP 2011-2014 et le présent projet de programme de stabilité, qui retiennent une hypothèse de croissance du PIB de 2,5 % en 2012-2014 (sauf en 2012 dans le cas de ce dernier, qui retient un taux de 2,25 %), ne marquent hélas pas de rupture.

Le graphique et le tableau ci-après sont éloquentes à cet égard.

La croissance du PIB : hypothèses associées aux trois années suivant celles couvertes par la LFI et exécution

(en %)



PS : programme de stabilité. H : scénario « haut ». B : scénario « bas ». LFPF : loi de programmation des finances publiques.

(cf. tableau page suivante)

La croissance du PIB dans le cas des trois années suivant celles couvertes par la LFI : prévision et exécution

(en %)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|------|------|------|------|
| Exécution (Insee) | 3,9 | 1,9 | 1,0 | 1,1 | 2,5 | 1,9 | 2,2 | 2,4 | 0,2 | -2,6 | 1,5 | | | | |
| programme de stabilité 2000-2002 haut | 3 | 3 | 3 | | | | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2000-2002 bas | 2,5 | 2,5 | 2,5 | | | | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2001-2003 haut | | 3 | 3 | 3 | | | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2001-2003 bas | | 2,5 | 2,5 | 2,5 | | | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2002-2004 haut | | | 3 | 3 | 3 | | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2002-2004 bas | | | 2,5 | 2,5 | 2,5 | | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2003-2005 haut | | | | 3 | 3 | 3 | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2003-2005 bas | | | | 2,5 | 2,5 | 2,5 | | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2004-2006 haut | | | | | 3 | 3 | 3 | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2004-2006 bas | | | | | 2,5 | 2,5 | 2,5 | | | | | | | | |
| programme de stabilité 2005-2007 haut | | | | | | 3 | 3 | 3 | | | | | | | |
| programme de stabilité 2005-2007 bas | | | | | | 2,5 | 2,5 | 2,5 | | | | | | | |
| programme de stabilité 2006-2008 scén. unique | | | | | | | 2,5 | 2,5 | 2,5 | | | | | | |
| programme de stabilité 2007-2009 haut | | | | | | | | 3 | 3 | 3 | | | | | |
| programme de stabilité 2007-2009 bas | | | | | | | | 2,25 | 2,25 | 2,25 | | | | | |
| programme de stabilité 2008-2010 haut | | | | | | | | | 3 | 3 | 3 | | | | |
| programme de stabilité 2008-2010 bas | | | | | | | | | 2,25 | 2,25 | 2,25 | | | | |
| programme de stabilité 2009-2012 I* haut | | | | | | | | | | 3 | 3 | 3 | 3 | | |
| programme de stabilité 2009-2012 I* bas | | | | | | | | | | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | | |
| programme de stabilité 2009-2012 II* scén. unique | | | | | | | | | | | 2 | 2,5 | 2,5 | | |
| loi de prog. des finances publiques 2009-2012 | | | | | | | | | | | 2 | 2,5 | 2,5 | | |
| programme de stabilité 2010-2013 scén. unique | | | | | | | | | | | | 2,5 | 2,5 | 2,5 | |
| loi de prog. des finances publiques 2011-2014 | | | | | | | | | | | | 2,0 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| présent projet de programme de stabilité | | | | | | | | | | | | 2,0 | 2,25 | 2,5 | 2,5 |

* Deux programmes de stabilité sont intitulés « programme de stabilité 2009-2012 », datant respectivement de décembre 2007 et décembre 2008. Cela vient du fait que le premier a été prolongé d'une année pour couvrir l'année 2012.

Source : commission des finances, d'après l'Insee et les documents indiqués

La croissance du PIB n'a été supérieure ou égale à 2,5 % que deux fois depuis le début des années 2000 (en 2000 et en 2004). Elle n'a été supérieure ou égale à 3 % qu'une fois (en 2000).

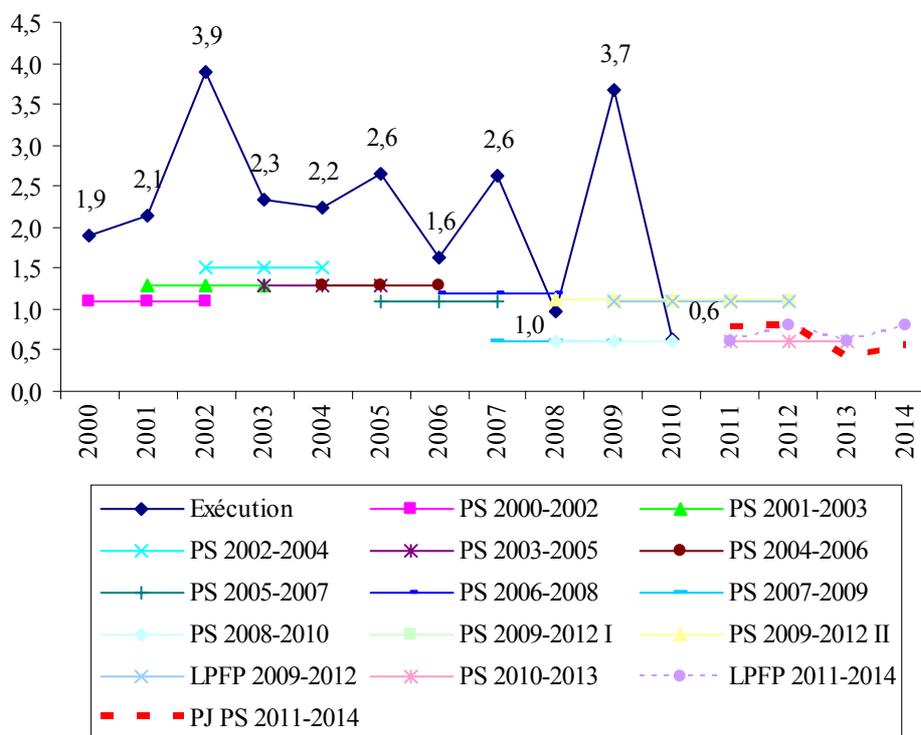
2. La deuxième cause de ce non respect : des dépenses publiques qui augmentent de plus de 2 % par an en volume (au lieu d'environ 1 % selon les programmations)

Il existe une deuxième cause essentielle du non respect des trajectoires de solde et de dette publics des programmations : alors que celles-ci retiennent des hypothèses de croissance des dépenses publiques de l'ordre de 1 % par an en volume, l'exécution moyenne est de 2,4 % depuis le début des années 2000, comme le montre le graphique ci-après.

On observe toutefois que les dépenses ont augmenté de seulement 0,6 % en 2010, grâce à la fin de l'essentiel du plan de relance et à la diminution de l'investissement des administrations publiques locales.

La croissance des dépenses des administrations publiques : prévision et exécution

(en %, en volume)



PS : programme de stabilité. LPFP : loi de programmation des finances publiques. PJP : projet de loi. PJPS : projet de programme de stabilité.

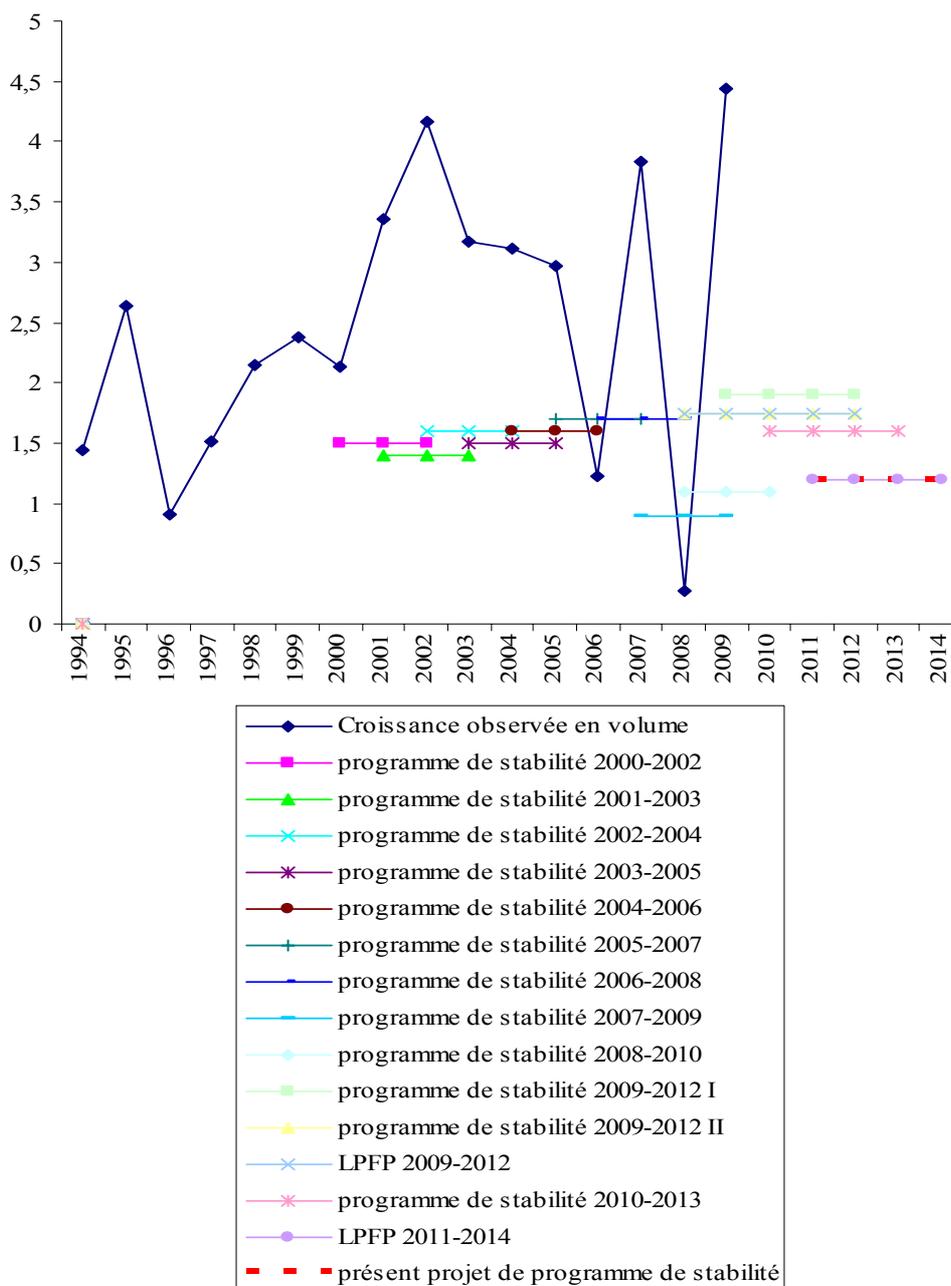
NB : dans le cas des programmations, le taux indiqué est, sauf pour le LPFP 2011-2014 et le présent projet de programme de stabilité, le taux moyen sur la période.

Source : commission des finances, d'après l'Insee et les textes indiqués

Des observations analogues peuvent être faites, en particulier, dans le cas des dépenses des administrations de sécurité sociale, comme le montre le graphique ci-après. L'exécution 2010 n'est toutefois pas encore connue.

La croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale : prévision et exécution

(en %, en volume)



NB : dans le cas des programmations, le taux indiqué est le taux moyen sur la période.

Source : commission des finances, d'après l'Insee et les textes indiqués

Avec un objectif de croissance des dépenses de l'ensemble des administrations publiques de 0,6 % par an (0,8 % hors contrecoup du plan de relance), la LPFP 2011-2014 et le présent projet de programme de stabilité sont donc particulièrement ambitieux et volontaristes.

C. DES CONTRAINTES NOUVELLES

1. Une première contrainte : un pacte de stabilité bientôt renforcé

a) La procédure de déficit excessif contre la France

Sur les 27 Etats membres de l'Union européenne, 24 font actuellement l'objet d'une procédure pour déficit excessif (dont 15 des 17 Etats ayant adopté l'euro¹).

La France fait partie des Etats de la zone euro dont le déficit public en 2010 a été le plus élevé, comme le montre le tableau ci-après.

¹ Les deux exceptions sont l'Estonie et le Luxembourg.

Les procédures pour déficit excessif actuellement en cours

(déficits en points de PIB)

| | Date du rapport de la Commission européenne (Art.104.3/126.3) | Décision du Conseil sur l'existence d'un déficit excessif (Art.104.6/126.6) | Date limite fixée pour la fin du déficit excessif | Déficit public 2010* | Amélioration annuelle requise |
|---------------------------------------|---|---|---|----------------------|-------------------------------|
| Pays ayant adopté l'euro | | | | | |
| Irlande | 18-févr-09 | 27-avr-09 | 2015 | -32,3 | 5,9 |
| Grèce | 18-févr-09 | 27-avr-09 | 2014 | -9,6 | 1,7 |
| Espagne | 18-févr-09 | 27-avr-09 | 2013 | -9,3 | 2,1 |
| Slovaquie | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2013 | -8,2 | 1,7 |
| France | 18-févr-09 | 27-avr-09 | 2013 | -7,7** | 1,6*** |
| Portugal | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2013 | -7,3 | 1,4 |
| Chypre | 12-mai-10 | 13-juil-10 | 2012 | -5,9 | 1,5 |
| Pays-Bas | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2013 | -5,8 | 0,9 |
| Slovénie | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2013 | -5,8 | 0,9 |
| Italie | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2012 | -5 | 1,0 |
| Belgique | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2012 | -4,8 | 0,9 |
| Autriche | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2013 | -4,3 | 0,4 |
| Malte | 13-mai-09 | 07-juil-09 | 2011 | -4,2 | 1,2 |
| Allemagne | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2013 | -3,7 | 0,2 |
| Finlande | 12-mai-10 | 13-juil-10 | 2011 | -3,1 | 0,1 |
| Zone euro | | | | -6,3 | 1,2**** |
| Pays n'ayant pas adopté l'euro | | | | | |
| Royaume-Uni | 11-juin-08 | 08-juil-08 | Année fiscale 2014/15 | -10,5 | 1,7 |
| Lituanie | 13-mai-09 | 07-juil-09 | 2012 | -8,4 | 2,7 |
| Pologne | 13-mai-09 | 07-juil-09 | 2012 | -7,9 | 2,5 |
| Lettonie | 18-févr-09 | 07-juil-09 | 2012 | -7,7 | 2,4 |
| Roumanie | 13-mai-09 | 07-juil-09 | 2012 | -7,3 | 2,2 |
| République tchèque | 07-oct-09 | 02-déc-09 | 2013 | -5,2 | 0,7 |
| Danemark | 12-mai-10 | 13-juil-10 | 2013 | -5,1 | 0,7 |
| Bulgarie | 12-mai-10 | 13-juil-10 | 2011 | -3,8 | 0,8 |
| Hongrie | 12-mai-04 | 05-juil-04 | 2011 | -3,8 | 0,8 |

* Prévisions de la Commission européenne, 29 novembre 2010.

** Déficit de 7 points de PIB selon la notification du 1^{er} avril 2011.

*** 1,3 point de PIB sur la base du déficit notifié le 1^{er} avril 2011.

**** Pour ramener le déficit à 3,9 points de PIB en 2012 (fin de la période de prévision de la Commission en novembre 2010).

Sources : Commission européenne, Insee, calculs de la commission des finances

Dans le cas de la France, le déficit excessif de 2008 (3,4 points de PIB) a été constaté le 24 mars 2009 par la Commission européenne (après son rapport du 18 février), et le 27 avril 2009 le Conseil a adopté une décision en constatant l'existence, ainsi qu'une recommandation d'y mettre fin en 2012¹.

Le pacte de stabilité prévoyant que le Conseil demande à un Etat en déficit excessif de prendre des « *mesures suivies d'effet* » destinées à réduire le déficit dans un délai maximal de 6 mois, le Conseil a en outre fixé au 27 octobre 2009 la fin du délai dans lequel la France devait mettre en œuvre les mesures devant lui permettre d'atteindre son objectif de déficit de 5,6 points de PIB en 2009 et indiquer quelles mesures elle prévoyait de mettre en œuvre les années ultérieures.

Le 11 novembre 2009, la Commission européenne, estimant que la France avait pris des « *mesures suivies d'effet* », a recommandé au Conseil de repousser cette échéance d'une année, et donc de la porter à **2013**. En effet, le Conseil a la possibilité d'allonger le délai fixé, en cas d'« *événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur les finances publiques* ». Le Conseil a suivi cette recommandation le 2 décembre 2009.

Ce décalage d'une année a été appliqué « forfaitairement » par la Commission à tous les Etats pour lesquels une telle échéance devait être reportée (Irlande, Espagne, Royaume-Uni).

b) La révision en cours du pacte de stabilité : les Etats membres ont-ils vidé de leur contenu les propositions de la Commission ?

(1) Les propositions de la Commission : un renforcement des volets préventif et correctif, avec notamment une procédure de « vote inversé »

La Commission européenne a rendu publics le 29 septembre 2010 cinq propositions de règlements et une proposition de directive, qu'elle présente comme « *le plus important renforcement de la gouvernance économique de l'UE et de la zone euro depuis le lancement de l'union économique et monétaire* ».

La réforme du pacte de stabilité serait réalisée par trois règlements, qui reviendraient à instaurer un véritable fédéralisme en matière de politique budgétaire, pour les Etats de la zone euro. En effet, s'appuyant sur l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui permet aux Etats de la zone euro de « *renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire* », ils prévoient notamment l'obligation de constituer un dépôt égal à 0,2 % du PIB, selon une procédure dite de « *vote inversé* » : le dépôt deviendrait exigible sur proposition de la Commission, à moins que

¹ Certes, dans des circonstances normales, le déficit excessif doit être corrigé l'année suivant celle où il est constaté, ce qui aurait conduit à fixer comme échéance l'année 2010. Cependant, le pacte de stabilité autorise le Conseil à fixer un délai plus long en cas de circonstances exceptionnelles. A l'époque, le Gouvernement prévoyait un déficit de 2,9 % en 2012.

le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, ne décide du contraire dans les dix jours. La Commission n'aurait elle-même pas compétence liée, mais disposerait d'une importante faculté d'appréciation.

Cette procédure de dépôt et de vote inversé s'appliquerait non seulement pour le volet répressif, mais aussi pour le volet préventif. D'autres sanctions seraient également possibles. En particulier, le dépôt pourrait être transformé en amende.

Le principal renforcement des règles serait la réforme du volet répressif. En effet, le seuil de déficit de 3 points de PIB ne serait plus le seul à faire l'objet de sanctions, mais tel serait également le cas du seuil de dette de 60 points de PIB. Selon les termes retenus par le Conseil le 15 mars 2011, « *le ratio de la dette au PIB, lorsqu'il est excessif, serait ainsi considéré comme diminuant à un rythme satisfaisant si son écart par rapport à la valeur de référence de 60 % du PIB s'est réduit d'un vingtième par an au cours des trois années précédentes* »¹. On peut naturellement s'interroger sur le réalisme d'un tel dispositif, qui rendrait encore plus difficiles et douloureux les ajustements des Etats qui ont le plus besoin de reconstituer leurs marges de manœuvre.

(2) Une opposition de certains Etats membres, dont la France

La France et l'Allemagne semblent vouloir vider ces propositions d'une grande part de leur contenu.

Ainsi, la déclaration franco-allemande publiée le 18 octobre 2010 à l'occasion de la rencontre tripartite Allemagne-France-Russie était nettement en retrait par rapport aux propositions de la Commission. Certes, contrairement à la Commission européenne, la France et l'Allemagne proposaient, de manière très volontariste (et peut-être peu réaliste), une révision du traité avant 2013, afin, « *dans le cas d'une violation grave des principes de base de l'Union Économique et Monétaire* », de permettre « *la suspension des droits de vote de l'État concerné* ». Cependant, il n'était plus question de majorité inversée.

(3) La position du Conseil européen : l'adoption de sanctions par vote inversé impliquerait l'adoption préalable d'une recommandation à la majorité qualifiée

Le Conseil européen d'octobre 2010 a « *fait sien le rapport du groupe de travail sur la gouvernance économique* » présidé par Herman Van Rompuy. Ce rapport reprend les grandes lignes des propositions de la Commission, et en particulier chacun des éléments indiqués ci-avant.

Cependant, ce rapport propose implicitement diverses modifications qui reviendraient à faire perdre à la règle de « majorité inversée » une grande partie de son impact. En particulier, il n'évoque la procédure de « majorité inversée » ni au stade de la recommandation que le Conseil doit adopter, sur

¹ Communiqué de presse, 15 mars 2011.

proposition de la Commission, demandant à l'Etat de prendre les mesures nécessaires (dénommées « *mesures suivies d'effet* » dans le cas du volet correctif) dans un certain délai, ni au stade de la recommandation constatant, le cas échéant, au bout de ce délai, que l'Etat n'a pas pris ces mesures. Ce n'est qu'au stade de cette dernière recommandation que l'Etat se verrait imposer la constitution d'un dépôt portant intérêt (dans le cadre du volet préventif) ou une amende (dans le cadre du volet correctif)¹ par un vote à la majorité inversée.

De même, l'accord adopté par le Conseil Ecofin le 15 mars 2011 ne fait référence à la majorité inversée que pour l'imposition d'un dépôt ou d'une amende². Cet accord a ensuite été validé par le Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, qui a confirmé l'objectif d'une adoption des textes en juin 2011.

Cette interprétation de l'accord du 15 mars 2011 – recommandation à la majorité qualifiée, puis le cas échéant sanctions quelques mois plus tard adoptées par vote inversé –, peu évidente à la lecture des documents publics, rejoint notamment les analyses de la presse spécialisée³.

Par ailleurs, cette réforme ne serait pas rétroactive⁴. Elle pourrait concerner les seuls déficits excessifs constatés à compter de 2013 – année fixée par le Conseil pour la fin des déficits excessifs dans tous les Etats de la zone euro (Grèce et Irlande exceptées).

c) La nécessité pour la France de ne pas s'isoler par un déficit plus élevé que celui des autres grands Etats de la zone euro

La position de la France au sein du Conseil Ecofin serait délicate si elle se caractérisait par un déficit public plus élevé que celui des autres grands Etats européens.

Or, c'est bien le scénario que la Commission européenne prévoyait à la fin de l'année dernière, comme le montre le tableau ci-après.

¹ « Si le Conseil décide, conformément à l'article 126, paragraphe 8, du traité que l'Etat membre n'a pas pris de mesures suivies d'effets pour corriger le déficit excessif dans le délai imparti, une amende est imposée par décision arrêtée à la majorité inversée ».

² « Afin de déclencher la sanction de façon plus automatique qu'à l'heure actuelle, la règle de la majorité inversée serait introduite, en vertu de laquelle la proposition de la Commission d'imposer un dépôt ou une amende serait considérée comme adoptée sauf si elle est rejetée par le Conseil à la majorité qualifiée » (*communiqué de presse, 15 mars 2011*).

³ Ainsi, selon le numéro 4162 du magazine « *Europolitique* » (16 mars 2011) : « Le processus commence par un avertissement de la Commission pour dettes et déficits trop élevés ou politiques inadaptées au libre jeu de la concurrence. Une recommandation de les modifier suit un mois plus tard. Elle doit être acceptée par le Conseil à la majorité qualifiée. Le pays pris en défaut dispose ensuite de cinq mois pour procéder à des réformes, ou subir des sanctions, qui ne peuvent être annulées que par une majorité qualifiée d'Etats ».

⁴ *Le rapport du groupe de travail précise* : « Ces nouvelles sanctions et mesures prises pour assurer le respect des règles ne peuvent s'appliquer rétroactivement. Il conviendra de prévoir une phase transitoire pour l'application de certains éléments des présentes propositions ».

Les prévisions de solde public par la Commission européenne

(en points de PIB)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Irlande | 2,9 | 0 | -7,3 | -14,4 | -32,3 | -10,3 | -9,1 |
| Grèce | -5,7 | -6,4 | -9,4 | -15,4 | -9,6 | -7,4 | -7,6 |
| France | -2,3 | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7,7 | -6,3 | -5,8 |
| Chypre | -1,2 | 3,4 | 0,9 | -6 | -5,9 | -5,7 | -5,7 |
| Espagne | 2 | 1,9 | -4,2 | -11,1 | -9,3 | -6,4 | -5,5 |
| Portugal | -4,1 | -2,8 | -2,9 | -9,3 | -7,3 | -4,9 | -5,1 |
| Slovaquie | -3,2 | -1,8 | -2,1 | -7,9 | -8,2 | -5,3 | -5 |
| Belgique | 0,2 | -0,3 | -1,3 | -6 | -4,8 | -4,6 | -4,7 |
| Slovénie | -1,3 | 0 | -1,8 | -5,8 | -5,8 | -5,3 | -4,7 |
| Italie | -3,4 | -1,5 | -2,7 | -5,3 | -5 | -4,3 | -3,5 |
| Malte | -2,7 | -2,3 | -4,8 | -3,8 | -4,2 | -3 | -3,3 |
| Autriche | -1,5 | -0,4 | -0,5 | -3,5 | -4,3 | -3,6 | -3,3 |
| Pays-Bas | 0,5 | 0,2 | 0,6 | -5,4 | -5,8 | -3,9 | -2,8 |
| Estonie | 2,4 | 2,5 | -2,8 | -1,7 | -1 | -1,9 | -2,7 |
| Allemagne | -1,6 | 0,3 | 0,1 | -3 | -3,7 | -2,7 | -1,8 |
| Luxembourg | 1,4 | 3,7 | 3 | -0,7 | -1,8 | -1,3 | -1,2 |
| Finlande | 4 | 5,2 | 4,2 | -2,5 | -3,1 | -1,6 | -1,2 |
| Zone euro | -1,4 | -0,6 | -2 | -6,3 | -6,3 | -4,6 | -3,9 |
| Bulgarie | 1,9 | 1,1 | 1,7 | -4,7 | -3,8 | -2,9 | -1,8 |
| République tchèque | -2,6 | -0,7 | -2,7 | -5,8 | -5,2 | -4,6 | -4,2 |
| Danemark | 5,2 | 4,8 | 3,2 | -2,7 | -5,1 | -4,3 | -3,5 |
| Lettonie | -0,5 | -0,3 | -4,2 | -10,2 | -7,7 | -7,9 | -7,3 |
| Lituanie | -0,4 | -1 | -3,3 | -9,2 | -8,4 | -7 | -6,9 |
| Hongrie | -9,3 | -5 | -3,7 | -4,4 | -3,8 | -4,7 | -6,2 |
| Pologne | -3,6 | -1,9 | -3,7 | -7,2 | -7,9 | -6,6 | -6 |
| Roumanie | -2,2 | -2,6 | -5,7 | -8,6 | -7,3 | -4,9 | -3,5 |
| Suède | 2,3 | 3,6 | 2,2 | -0,9 | -0,9 | -0,1 | 1 |
| Royaume-Uni | -2,7 | -2,7 | -5 | -11,4 | -10,5 | -8,6 | -6,4 |
| Union européenne | -1,5 | -0,9 | -2,3 | -6,8 | -6,8 | -5,1 | -4,2 |
| Etats-Unis | -2 | -2,8 | -6,2 | -11,2 | -11,3 | -8,9 | -7,9 |
| Japon | -1,6 | -2,4 | -2,1 | -6,3 | -6,5 | -6,4 | -6,3 |

NB : la Commission européenne prévoit pour la France une croissance du PIB de 1,6 % en 2011 et 1,8 % en 2012.

Source : Commission européenne, prévisions économiques de l'automne 2010, 29 novembre 2010

2. Une deuxième contrainte : la LPFP 2011-2014 et la révision en cours de la Constitution

A cette première contrainte s'ajoutent, de plus en plus, des contraintes d'ordre interne.

a) La LPFP 2011-2014

La LPFP 2011-2014, bien que n'ayant pas de portée supra-législative, comprend des objectifs précis. Cependant, tous ces objectifs n'ont pas la même valeur.

- (1) Des objectifs contraignants : les dépenses de l'Etat et des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, et les mesures nouvelles sur leurs prélèvements obligatoires

Dans le **dispositif** de la LPFP 2011-2014, les seuls objectifs censés être contraignants pour le Gouvernement sont :

- les montants maximaux prévus pour les dépenses de l'Etat et pour les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, figurant respectivement aux articles 5 et 8 ;

- les montants minimaux de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires de l'Etat et des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, inscrits à l'article 9.

En effet, c'est seulement en cas de non respect global de ces obligations que l'article 15 de la LPFP prévoit que le Gouvernement doit prendre des mesures nouvelles sur les dépenses ou les recettes (avec une possibilité de fongibilité entre effort sur les dépenses et effort sur les recettes).

La LPFP 2011-2014 définit donc une règle en termes d'effort de réduction discrétionnaire du déficit. De ce point de vue, il s'agit d'une règle d'« effort structurel »¹, mais avec certaines atténuations :

- il existe des « points de fuite » (administrations publiques locales, assurance chômage, régimes complémentaires de retraite) ;

- la réduction programmée du déficit n'est pas égale à l'effort structurel, du fait d'une hypothèse de croissance délibérément très optimiste (2,5 % de 2012 à 2014) et d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB supérieure à 1 (alors que l'effort structurel se calcule en supposant que la croissance est égale à son potentiel et que cette élasticité est égale à 1).

¹ On rappelle que, dès son rapport sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2010, rendu public le 9 février 2010 (n° 278, 2009-2010), votre rapporteur général formulait « une proposition de règle en termes d'effort structurel ».

La notion d' « effort structurel »

L'effort structurel se définit comme la seule réduction du déficit résultant de l'action du gouvernement sur les dépenses et sur les recettes.

Plus précisément, il s'agit de la somme des mesures nouvelles sur les recettes et de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel.

Cette notion « corrige » donc l'évolution du déficit structurel des fluctuations de prélèvements obligatoires provenant de celles de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB.

Son avantage par rapport à la notion de réduction du déficit structurel est, outre le fait qu'elle prend uniquement en compte les facteurs qui dépendent de l'action du Gouvernement, qu'elle neutralise des évolutions non pérennes.

(2) Un objectif de solde public qui n'est contraignant que tant que la croissance est au moins égale à 2 %

La trajectoire de solde public figurant à l'article 3 n'est pas contraignante. En effet, elle s'entend « *dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport annexé* ».

Cependant, à l'initiative de sa commission des finances¹, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement inscrivant dans le rapport annexé le texte suivant² :

*« Dans un scénario alternatif où la croissance de l'activité n'atteindrait que **2 % par an** sur 2012-2014, les recettes publiques connaîtraient une croissance spontanée moins dynamique et cela affecterait la trajectoire de déficit public sur la période.*

*« Bien que l'impact de la croissance sur le solde public ne soit pas automatique, il est possible d'évaluer l'ordre de grandeur de l'effort supplémentaire nécessaire pour conserver la même trajectoire de déficit en points de PIB. Toutes choses égales par ailleurs, cet effort serait compris entre 4 Md€ et 6 Md€ chaque année. Il pourrait toutefois être accru par une évolution moins favorable du taux de chômage, ou une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB moins élevée. **Le Gouvernement y ferait face par des mesures d'économies supplémentaires sur les dépenses et les niches fiscales ou sociales pour assurer le respect de la trajectoire de déficit fixée dans la présente loi de programmation.** »*

Concrètement, cela signifie que le Gouvernement s'estime lié par sa trajectoire de solde public, dès lors que la croissance est au moins égale à 2 %. La nature de son engagement en cas de croissance inférieure à 2 % n'est pas très claire. On peut cependant interpréter ce texte comme impliquant que si la croissance est inférieure à 2 %, le Gouvernement prend au moins des

¹ L'amendement adopté était un amendement du Gouvernement, adopté « en échange » de la suppression du scénario alternatif de croissance à 2 % introduit par la commission des finances lors de son examen du texte.

² Les caractères gras sont ajoutés par votre rapporteur général.

mesures équivalentes à celles qui lui permettraient de se conformer à la trajectoire de solde avec une croissance de 2 %.

C'est cette disposition qui constitue la véritable règle d'effort structurel de la LPFP 2011-2014. En effet, la croissance potentielle de l'économie est de l'ordre de 2 % en volume, ce qui correspond à une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB à peu près égale à 1.

Ainsi, on peut considérer que la LPFP prévoit deux scénarios d'effort structurel pour atteindre l'objectif de solde :

- un effort structurel de 0,9 point de PIB avec une croissance de 2,5 %¹ ;

- un effort structurel majoré d'au moins 0,3 points de PIB (soit au moins 1,2 point en tout) en cas de croissance de 2 %².

Autrement dit, le fait de construire la trajectoire sur la base de prévisions optimistes nuit à la lisibilité de la politique budgétaire puisque cela oblige, pour tenir l'objectif de solde malgré une moindre croissance, à revoir à la hausse l'effort prévu en recettes et/ou en dépenses.

¹ La LPFP 2011-2014 prévoit une croissance des dépenses de 0,6 % en volume, ce qui, en supposant que la croissance potentielle de l'économie est de 2 %, correspond à une diminution du ratio dépenses/PIB potentiel de l'ordre de 0,7 point, à laquelle il faut ajouter 0,15 point de PIB correspondant aux mesures nouvelles sur les recettes.

² Une croissance inférieure de 0,5 point se traduit par une augmentation du ratio dépenses/PIB de l'ordre de 0,25 point. L'impact sur le solde peut toutefois être doublé par une moindre élasticité des recettes au PIB, et dans une moindre mesure l'augmentation des dépenses d'indemnisation du chômage.

L'effort discrétionnaire de réduction du déficit (« effort structurel ») résultant de la LPFP 2011-2014 : quelques ordres de grandeur indicatifs

(en points de PIB)

| Effort nécessaire | Eléments utilisés pour le calcul | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--|------|------|------|
| A. Effort minimal de réduction discrétionnaire du déficit avec une croissance du PIB de 2,5 % | Articles 4 (dépenses des administrations publiques) et 9 (mesures nouvelles de 3 Mds € par an) + hypothèse de croissance structurelle de 2 % | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| B. Effort minimal de réduction discrétionnaire du déficit avec une croissance du PIB inférieure ou égale à 2 % | A+C | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| C. Effort minimal supplémentaire nécessaire dans ce dernier cas [B-A] | Passage précité du rapport annexé + estimation de l'impact sur le déficit d'une croissance de 2 % au lieu de 2,5 % | 0,3 | 0,3 | 0,3 |

On rappelle qu'un point de PIB vaut environ 20 milliards d'euros.

Source : calculs de la commission des finances

b) Le projet de loi constitutionnelle : une réforme peu utile si les hypothèses de croissance demeurent irréalistes

Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, actuellement en cours de discussion, ne comprend dans sa rédaction initiale aucune règle de solde.

Cependant, il a pour objet de permettre l'adoption d'une loi organique, susceptible de comprendre une telle règle, définissant le statut d'un nouveau type de texte : les « lois-cadres d'équilibre des finances publiques ». Ces lois-cadres, qui remplaceraient les LPFP actuelles, s'imposeraient aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Comme dans le cas de la LPFP 2011-2014, un enjeu essentiel de ces lois-cadres sera **l'hypothèse de croissance retenue**. Il s'agira en effet de savoir si l'on continue, comme dans la LPFP 2011-2014, de retenir des hypothèses de croissance délibérément très optimistes, quitte à les revoir à la baisse lors de la discussion des textes financiers à l'automne, et à prévoir alors un effort supplémentaire ; ou si l'on se décide à rompre avec la pratique de la dernière décennie et à adopter des hypothèses de croissance prudentes, définies par exemple par référence au consensus des conjoncturistes. Une meilleure solution serait de s'en remettre à un organe d'expertise, comme le font notamment le Royaume-Uni ou les Pays-Bas.

La position de la commission des finances, telle qu'exprimée notamment dans le courrier adressé le 17 mai 2010 par son président et son rapporteur général à Michel Camdessus, est qu'il convient de se doter de ce qu'elle appelle une « *règle de sincérité et de responsabilité* », consistant à prévoir, comme la LPFP 2011-2014, que le Gouvernement s'engage sur ce qu'il contrôle, c'est-à-dire les dépenses et les mesures nouvelles sur les recettes (c'est la « *règle de responsabilité* »), mais aussi – contrairement à la LPFP 2011-2014 – à **retenir des hypothèses économiques prudentes** (c'est la « *règle de sincérité* »)¹.

La prudence des hypothèses économiques est l'une des conditions de l'effectivité de la règle d'équilibre proposée par le projet de loi constitutionnelle. En effet, une trajectoire construite sur des hypothèses optimistes pourrait conduire à la situation paradoxale dans laquelle les lois financières annuelles seraient bien conformes formellement aux dispositions contraignantes de la loi-cadre (les plafonds de dépenses et plancher de mesures nouvelles en recettes seraient respectés) tout en ne permettant pas de respecter la trajectoire de solde figurant dans la même loi-cadre, au titre des dispositions non contraignantes.

En d'autres termes, des hypothèses économiques trop optimistes conduiraient à sous-calibrer les efforts nécessaires en recettes et en dépenses, rendant ainsi la règle inopérante, au risque de lui faire perdre sa crédibilité.

La question des hypothèses économiques devra être au cœur des débats sur le projet de loi constitutionnelle et, plus encore, sur le projet de loi organique qui suivra.

¹ « La trajectoire de convergence inscrite dans le programme de stabilité ne doit pas constituer une déclaration d'intention mais un engagement de la France. Dans ces conditions, il convient qu'elle soit définie en fonction d'hypothèses économiques prudentes, car la France ne peut plus se permettre de ne pas respecter son programme de stabilité, tout programme construit sur des hypothèses optimistes ayant peu de chances d'être respecté. Pour s'assurer que les mesures prises pour atteindre les objectifs de solde sont suffisantes, on pourrait prévoir, par convention, que les programmes de stabilité sont construits en fonction du taux de croissance moyen du PIB constaté au cours des dix dernières années ou de toute autre méthode prudente résultant, par exemple, d'une concertation au sein de l'Eurogroupe. Cette règle n'empêcherait évidemment pas le Gouvernement de publier ses prévisions de croissance du PIB ».

La détermination des hypothèses de croissance : quelques exemples étrangers

L'Allemagne : le rôle déterminant des principaux instituts

En Allemagne, huit instituts de conjoncture (dont un suisse et un autrichien) réalisent des prévisions économiques conjointes. Le groupe de prévision économique conjointe comprend :

- l'institut de recherche économique de Halle (IWH), qui coopère avec Kiel Economics ;

- l'institut de recherche économique de l'université de Munich (Ifo), qui coopère avec le Konjunkturforschungsstelle (KOF) de Zurich ;

- l'institut de Kiel pour l'économie mondiale (IKW), qui coopère avec le centre de recherche économique européenne (ZEW) de Mannheim ;

- RWI Essen, en coopération avec l'institut de recherches avancées de Vienne (IHS).

Ces instituts réalisent deux fois par an des prévisions économiques conjointes. Ainsi, en avril 2011, ils ont revu la prévision de croissance pour 2011 à 2,8 %, contre 2 % selon leurs prévisions d'octobre 2010.

En pratique les prévisions de croissance du gouvernement allemand s'écartent peu de celles de ces instituts.

Les Pays-Bas : le choix ancien de s'en remettre à un organisme indépendant

Aux Pays-Bas, l'ensemble des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose la politique budgétaire est élaboré par le Bureau central de planification (*Centraal Planbureau - CPB*), créé en 1945 par Jan Tinbergen. Toutes les formations politiques s'en remettent à ses analyses, à tel point que le CPB procède, sans que ses chiffres soient contestés, au chiffrage de tous les programmes électoraux.

Le CPB dispose de moyens importants (125 personnes environ) et ne se limite pas aux prévisions macroéconomiques. Il effectue également des analyses économiques à la demande du Gouvernement, des partenaires sociaux ou de la Commission européenne.

Cet organisme fait partie du ministère des finances, mais son indépendance de jugement paraît totalement préservée.

Le Royaume-Uni : le choix récent de créer une autorité indépendante

Au Royaume-Uni, le gouvernement de coalition issu des urnes le 6 mai 2010 a mis en place, dès le 17 mai, une autorité indépendante sur les questions budgétaires (*Office for Budget Responsibility*). Cette autorité est chargée du cadrage macro-économique des lois de finances, ainsi que de l'évaluation des déterminants du solde structurel (*output gap* et croissance potentielle), Il s'agit d'une structure légère.

A ce stade, l'OBR ne semble pas avoir rompu avec la tradition britannique de prévisions optimistes. Certes, il a revu à la baisse l'estimation de la croissance potentielle, passée de 2,75 % selon les prévisions du budget de mars 2010 et 2,5 % selon les hypothèses sous-tendant les projections de finances publiques, à 2,25 %. Cependant les prévisions de croissance, bien que revues à la baisse, demeuraient élevées, à 2,7 % en moyenne de 2011 à 2015. La prévision pour 2011, de 2,3 %, était toutefois conforme au consensus des conjoncturistes.

Le principe même de créer une autorité nouvelle chargée de déterminer les hypothèses de croissance suscite certaines interrogations, alors qu'il existe de nombreux organismes publics et privés à l'indépendance éprouvée, qui publient des prévisions de croissance. Il faudra que l'OBR démontre qu'il n'est pas moins indépendant que ces organismes. Ainsi, s'il est présidé par un professeur d'économie, Sir Alan Budd, il est situé dans les locaux du *Treasury*, et emploie une dizaine d'experts de la principale direction concernée.

c) La proposition de directive sur les cadres budgétaires des États membres et ses exigences en ce qui concerne les hypothèses de croissance

La proposition de directive sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres¹ présentée par la Commission européenne dans son « paquet législatif » du 29 septembre 2010 impose aux États de retenir des hypothèses économiques probables ou prudentes et d'inclure des scénarios alternatifs.

Ainsi, l'article 4 de la proposition de directive dispose :

*« 1. Les États membres veillent à baser leur planification budgétaire sur des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes, en utilisant les informations les plus actuelles. La planification budgétaire repose **sur le scénario macrobudgétaire le plus probable ou sur un scénario plus prudent** qui met en évidence, de manière détaillée, les écarts par rapport au scénario le plus probable. Les prévisions macroéconomiques et budgétaires sont établies compte tenu, en tant que de besoin, des prévisions de la Commission. Les différences entre le scénario macro-budgétaire retenu et les prévisions de la Commission font l'objet d'une explication.*

*« 2. Les prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la planification budgétaire incluent des **scénarios macroéconomiques alternatifs** permettant d'étudier la trajectoire des variables budgétaires dans différentes conditions économiques. La performance des prévisions passées oriente la gamme des scénarios alternatifs utilisés dans les prévisions macroéconomiques et budgétaires.*

« 3. Les États membres publient les prévisions macroéconomiques et budgétaires officielles qu'ils ont établies aux fins de leur planification budgétaire, y compris les méthodes, hypothèses et paramètres qu'ils ont utilisés à cet effet.

*« 4. Les États membres soumettent les prévisions macroéconomiques et budgétaires qu'ils ont établies aux fins de leur planification budgétaire à un **audit régulier**, y compris une évaluation ex post. Le résultat de cet audit est rendu public. »*

Dans ces conditions, **on peut s'interroger sur la légalité d'une poursuite, après l'entrée en vigueur de cette directive, de la pratique actuelle consistant à retenir systématiquement une hypothèse de croissance de 2,5 %.**

La France courrait le risque d'un **recours contentieux** de la Commission européenne devant le juge communautaire. En droit interne, si le Conseil constitutionnel ne vérifie pas la conformité des textes législatifs au

¹ COM(2010) 523 final.

droit communautaire¹, certains actes réglementaires pourraient en principe s'en trouver fragilisés.

3. Une troisième contrainte : la nécessité que les marchés financiers continuent de croire à la soutenabilité de la dette publique française

A cela s'ajoute une troisième contrainte, la plus fondamentale, dont résultent en réalité les deux autres : la nécessité que les marchés continuent de croire à la soutenabilité de la dette publique française.

Les Français sont tellement habitués, depuis longtemps, à un décalage entre un discours catastrophiste sur la situation des finances publiques et l'absence en France, à ce jour, de crise de la dette souveraine, que le discours sur la nécessité de réduire le déficit public n'est pas toujours très audible.

a) Une situation rendue instable par la crise de l'euro

La crise de la dette souveraine modifie cependant considérablement la situation.

En effet, l'euro, en faisant disparaître le risque de change, rend rationnel pour les investisseurs d'accorder une importance prépondérante au risque de défaut, aussi faible soit-il *a priori*. Cela implique que les marchés, s'ils considèrent qu'un Etat présente un risque légèrement plus élevé que les autres de faire défaut, peuvent lui demander des taux d'intérêt beaucoup plus élevés. Par ailleurs, une hausse des taux peut s'auto-entretenir, dans la mesure où elle aggrave le risque de défaut de l'Etat concerné. Un cercle vicieux peut également s'instaurer entre le pessimisme des marchés au sujet de certains Etats et leur pessimisme au sujet de leur système bancaire. On observe ainsi que dans le cas de l'Italie, de l'Espagne et de la Belgique, la perception négative de la dette souveraine se répercute sur l'appréciation de la santé des banques par les marchés.

Autrement dit, la situation est très instable. En juillet 2008 il n'était pas possible de prévoir que la banque Lehman Brothers ferait faillite. Pourtant, cet événement a eu des conséquences en chaîne. Le risque pour la zone euro, compte tenu de l'incapacité des Etats à rétablir la confiance, serait que la fermeture de l'accès au marché que subissent la Grèce, l'Irlande et le Portugal se propage aux conditions de financement des autres Etats de la zone euro. Depuis que les marchés ont pris conscience qu'un Etat développé peut faire défaut, « le ver est dans le fruit ».

¹ Si Conseil constitutionnel estime que « la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution », il ajoute « qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne » (décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004).

b) Un risque de crise autoréalisatrice pour tout Etat ayant une dette publique de l'ordre de 100 points de PIB

On calcule qu'un Etat ayant une dette publique de 100 points de PIB peut stabiliser celle-ci en points de PIB avec un simple équilibre primaire¹ si le taux d'intérêt sur sa dette est de seulement 4 %, mais doit dégager un excédent primaire de 6 points de PIB (ce qui correspond quasiment au maximum historique dans la zone euro²) avec un taux d'intérêt de 10 %. Il s'agit alors d'un effort considérable, vraisemblablement impossible hors période de croissance forte. Actuellement, quasiment tous les Etats de l'UE sont en situation de déficit public primaire. Dans le cas de la France, ce déficit primaire est de l'ordre de 4 points de PIB. Les deux seules exceptions sont la Suède et la Hongrie, qui sont à peu près à l'équilibre.

Les cases en gris foncé du tableau ci-après correspondent aux situations dans lesquelles les Etats doivent dégager un excédent primaire supérieur ou égal à 7 points de PIB. Avec une dette de 100 points de PIB le seuil de 7 points de PIB est atteint avec des taux d'intérêt de 11 %. Il est atteint avec des taux d'intérêt de 9 % si la dette est de 150 points de PIB, et 8 % si elle est de 200 points de PIB.

Les cases en gris clair correspondent à une situation intermédiaire, où l'excédent primaire requis est compris entre 3 et 7 points de PIB.

Une dette publique de 60 points de PIB semble en revanche correspondre à une situation « sûre » puisque, avec des taux très élevés, l'excédent primaire qu'il est nécessaire de dégager pour stabiliser le ratio dette/PIB reste réaliste.

¹ C'est-à-dire hors charges d'intérêt.

² Depuis le début des années 1990 les excédents primaires les plus élevés ont concerné la Belgique (6,3 points de PIB à la fin des années 1990), Chypre (6,4 points de PIB en 2007) et la Finlande (6,7 points de PIB en 2007). Hors zone euro, le Danemark a eu un excédent primaire de 6,8 points de PIB en 2006.

**Solde public primaire nécessaire pour stabiliser
le ratio dette/PIB (en supposant une croissance du PIB de 4 % par an en valeur)**

(en points de PIB)

| Taux d'intérêt (en %) → | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | |
|--|---|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|------|------|----|------|----------------|
| De dette publique (en points de PIB) ↓ | | | | | | | | | | | | | |
| 10 | 0 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 1 | 1,1 | |
| 20 | 0 | 0,2 | 0,4 | 0,6 | 0,8 | 1 | 1,2 | 1,4 | 1,6 | 1,8 | 2 | 2,2 | |
| 30 | 0 | 0,3 | 0,6 | 0,9 | 1,2 | 1,5 | 1,8 | 2,1 | 2,4 | 2,7 | 3 | 3,3 | |
| 40 | 0 | 0,4 | 0,8 | 1,2 | 1,6 | 2 | 2,4 | 2,8 | 3,2 | 3,6 | 4 | 4,4 | |
| 50 | 0 | 0,5 | 1 | 1,5 | 2 | 2,5 | 3 | 3,5 | 4 | 4,5 | 5 | 5,5 | |
| 60 | 0 | 0,6 | 1,2 | 1,8 | 2,4 | 3 | 3,6 | 4,2 | 4,8 | 5,4 | 6 | 6,6 | |
| 70 | 0 | 0,7 | 1,4 | 2,1 | 2,8 | 3,5 | 4,2 | 4,9 | 5,6 | 6,3 | 7 | 7,7 | Espagne |
| 80 | 0 | 0,8 | 1,6 | 2,4 | 3,2 | 4 | 4,8 | 5,6 | 6,4 | 7,2 | 8 | 8,8 | |
| 90 | 0 | 0,9 | 1,8 | 2,7 | 3,6 | 4,5 | 5,4 | 6,3 | 7,2 | 8,1 | 9 | 9,9 | Portugal |
| 100 | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | Irlande |
| 110 | 0 | 1,1 | 2,2 | 3,3 | 4,4 | 5,5 | 6,6 | 7,7 | 8,8 | 9,9 | 11 | 12,1 | |
| 120 | 0 | 1,2 | 2,4 | 3,6 | 4,8 | 6 | 7,2 | 8,4 | 9,6 | 10,8 | 12 | 13,2 | |
| 130 | 0 | 1,3 | 2,6 | 3,9 | 5,2 | 6,5 | 7,8 | 9,1 | 10,4 | 11,7 | 13 | 14,3 | |
| 140 | 0 | 1,4 | 2,8 | 4,2 | 5,6 | 7 | 8,4 | 9,8 | 11,2 | 12,6 | 14 | 15,4 | |
| 150 | 0 | 1,5 | 3 | 4,5 | 6 | 7,5 | 9 | 10,5 | 12 | 13,5 | 15 | 16,5 | Grèce |
| 160 | 0 | 1,6 | 3,2 | 4,8 | 6,4 | 8 | 9,6 | 11,2 | 12,8 | 14,4 | 16 | 17,6 | |
| 170 | 0 | 1,7 | 3,4 | 5,1 | 6,8 | 8,5 | 10,2 | 11,9 | 13,6 | 15,3 | 17 | 18,7 | |
| 180 | 0 | 1,8 | 3,6 | 5,4 | 7,2 | 9 | 10,8 | 12,6 | 14,4 | 16,2 | 18 | 19,8 | |
| 190 | 0 | 1,9 | 3,8 | 5,7 | 7,6 | 9,5 | 11,4 | 13,3 | 15,2 | 17,1 | 19 | 20,9 | |
| 200 | 0 | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 | 12 | 14 | 16 | 18 | 20 | 22 | |

Les cases en gris clair et en gris foncé correspondent aux situations dans lesquelles les Etats doivent dégager un excédent primaire supérieur ou égal à respectivement 3 et 7 points de PIB pour stabiliser leur dette publique.

Lecture : plus un Etat se trouve proche du coin inférieur droit, moins sa dette est soutenable.

Source : calculs de la commission des finances

c) Ramener rapidement le déficit sous le seuil de 3 points de PIB pour éviter de perdre la confiance des marchés

L'exemple des Etats « périphériques » de la zone euro montre que les conditions de financement d'un Etat qui perd la confiance des marchés peuvent rapidement devenir insoutenables.

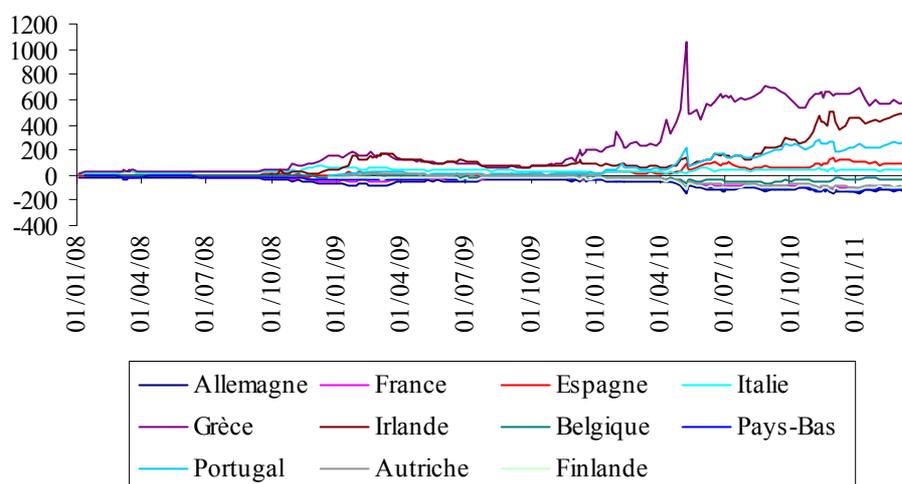
Si elle se finançait sur les marchés, la Grèce, dont la dette publique représente de l'ordre de 150 points de PIB, emprunterait à long terme à environ 12 %, ce qui pour stabiliser sa dette impliquerait, en supposant une croissance de 4 % par an en valeur, de dégager un excédent primaire de 12 points de PIB, ce qui est manifestement impossible. La Grèce est, de toute évidence, en situation de défaut virtuel.

Le Portugal et l'Irlande sont dans une situation moins grave, puisque selon la même hypothèse de croissance, compte tenu du niveau actuel de leurs taux d'intérêt ils devraient dégager un excédent primaire de « seulement » 3,6 et 6 points de PIB. Il s'agit bien entendu d'une situation intenable.

L'Espagne, avec une dette publique de seulement 70 points de PIB en 2011, et qui emprunte à moins de 6 %, n'a en revanche *a priori* pas besoin de recourir au fonds européen de stabilité financière (FESF). Pour qu'elle se trouve dans la même situation que le Portugal actuellement, il faudrait que ses taux d'intérêt atteignent 10 %, soit le même taux que l'Irlande.

Les écarts de taux d'intérêt par rapport à la moyenne de la zone euro (dette publique sur le marché secondaire)

(en points de base)



Source : agence France Trésor

Si la France conservait durablement un déficit public de 6 points de PIB, elle risquerait de faire défaut. En effet, un tel déficit stabiliserait sa dette à 150 points de PIB au bout de quelques décennies, ce qui, si le taux d'intérêt de sa dette était de seulement 6 %, impliquerait un excédent primaire de 3 points de PIB – considéré dans le tableau ci-avant comme le seuil du risque de défaut. La dette atteindrait 110 points de PIB au bout de dix ans et 125 points de PIB au bout de vingt ans.

Si les marchés avaient l'impression que la France suivait une telle trajectoire, elle serait rapidement sanctionnée. Tel est d'autant plus le cas que l'existence de l'euro suscite, au sein de la zone, une « fuite vers la qualité » qui implique qu'un Etat doit absolument éviter d'être classé parmi les « mauvais élèves ». S'agissant de la France, dont la cotation triple A est la condition même de crédibilité du futur mécanisme européen de stabilité, une

telle hypothèse serait d'une extrême gravité pour la pérennité même de la zone euro.

Comme le montre le tableau ci-après, un Etat connaissant une croissance annuelle du PIB de 4 % en valeur et ayant une dette de 90 points de PIB – ce qui correspond à la situation de la France – a besoin de maintenir son déficit à un niveau maximal de 3,6 points de PIB pour que sa dette, exprimée en points de PIB, cesse d'augmenter. Il importe donc de ramener rapidement le déficit public sous le seuil de 3 points de PIB.

Le solde stabilisant correspondant à différents niveaux d'endettement et de croissance du PIB

(en points de PIB)

| Croissance du PIB en valeur → | | 2 % | 3 % | 4 % | 5 % | 6 % | 7 % |
|--------------------------------------|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Dette | | | | | | | |
| ↓ | | | | | | | |
| 60 | | -1,2 | -1,8 | -2,4 | -3,0 | -3,6 | -4,2 |
| 65 | | -1,3 | -2,0 | -2,6 | -3,3 | -3,9 | -4,6 |
| 70 | | -1,4 | -2,1 | -2,8 | -3,5 | -4,2 | -4,9 |
| 75 | | -1,5 | -2,3 | -3,0 | -3,8 | -4,5 | -5,3 |
| 80 | | -1,6 | -2,4 | -3,2 | -4,0 | -4,8 | -5,6 |
| 85 | | -1,7 | -2,6 | -3,4 | -4,3 | -5,1 | -6,0 |
| 90 | | -1,8 | -2,7 | -3,6 | -4,5 | -5,4 | -6,3 |
| 95 | | -1,9 | -2,9 | -3,8 | -4,8 | -5,7 | -6,7 |
| 100 | | -2,0 | -3,0 | -4,0 | -5,0 | -6,0 | -7,0 |
| 105 | | -2,1 | -3,2 | -4,2 | -5,3 | -6,3 | -7,4 |
| 110 | | -2,2 | -3,3 | -4,4 | -5,5 | -6,6 | -7,7 |
| 115 | | -2,3 | -3,5 | -4,6 | -5,8 | -6,9 | -8,1 |
| 120 | | -2,4 | -3,6 | -4,8 | -6,0 | -7,2 | -8,4 |
| 125 | | -2,5 | -3,8 | -5,0 | -6,3 | -7,5 | -8,8 |
| 130 | | -2,6 | -3,9 | -5,2 | -6,5 | -7,8 | -9,1 |
| 135 | | -2,7 | -4,1 | -5,4 | -6,8 | -8,1 | -9,5 |
| 140 | | -2,8 | -4,2 | -5,6 | -7,0 | -8,4 | -9,8 |
| 145 | | -2,9 | -4,4 | -5,8 | -7,3 | -8,7 | -10,2 |
| 150 | | -3,0 | -4,5 | -6,0 | -7,5 | -9,0 | -10,5 |
| 155 | | -3,1 | -4,7 | -6,2 | -7,8 | -9,3 | -10,9 |
| 160 | | -3,2 | -4,8 | -6,4 | -8,0 | -9,6 | -11,2 |
| 165 | | -3,3 | -5,0 | -6,6 | -8,3 | -9,9 | -11,6 |
| 170 | | -3,4 | -5,1 | -6,8 | -8,5 | -10,2 | -11,9 |
| 175 | | -3,5 | -5,3 | -7,0 | -8,8 | -10,5 | -12,3 |
| 180 | | -3,6 | -5,4 | -7,2 | -9,0 | -10,8 | -12,6 |
| 185 | | -3,7 | -5,6 | -7,4 | -9,3 | -11,1 | -13,0 |
| 190 | | -3,8 | -5,7 | -7,6 | -9,5 | -11,4 | -13,3 |
| 195 | | -3,9 | -5,9 | -7,8 | -9,8 | -11,7 | -13,7 |
| 200 | | -4,0 | -6,0 | -8,0 | -10,0 | -12,0 | -14,0 |
| 205 | | -4,1 | -6,2 | -8,2 | -10,3 | -12,3 | -14,4 |
| 210 | | -4,2 | -6,3 | -8,4 | -10,5 | -12,6 | -14,7 |

Source : calculs de la commission des finances

III. UN PROJET DE PROGRAMME DE STABILITÉ QUI SUSCITE CERTAINES INTERROGATIONS

A. LES MÊMES FAIBLESSES STRUCTURELLES QUE LES PROGRAMMATIONS PRÉCÉDENTES

Le présent projet de programme de stabilité correspond, à quelques nuances près, à la déclinaison de la LPFP 2011-2014. Les analyses de la commission des finances correspondent donc, pour l'essentiel, à celles qu'elle faisait à l'automne 2010¹, elles-mêmes très proches de celles développées à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques pour 2011².

Schématiquement, l'architecture du projet de programme de stabilité est la suivante. Le déficit des administrations publiques doit être ramené de 5,7 points de PIB en 2011 à 2 points de PIB en 2014, ce qui correspond à une diminution de 3,7 points de PIB, soit un peu plus de 1,2 point par an en moyenne. Sur la période, les dépenses publiques augmenteraient d'un taux qui n'est paradoxalement pas précisé³, mais dont il ressort des tableaux annexés qu'il est de l'ordre de 0,6 % en volume. L'hypothèse de croissance du PIB étant de presque 2,5 % sur la période (2,25 % en 2012 et 2,5 % ensuite), il en découle une diminution du ratio dépenses/PIB (correspondant à une amélioration équivalente du solde) de près de $(2,5 - 0,6)/2 \approx 1$ point de PIB par an, soit près de 3 points de PIB sur la période. Pour atteindre la réduction totale du déficit, de 3,7 points de PIB, il suffit donc, avec une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB légèrement supérieure à l'unité, de quelques mesures complémentaires sur les recettes, chiffrées par la LPFP à seulement 3 milliards d'euros par an (soit environ 0,5 point de PIB sur la période).

Ce scénario présente, comme toutes les programmations précédentes, une double faiblesse :

- un objectif de croissance des dépenses publiques de 0,6 % en volume (0,8 % hors contrecoup du plan de relance), ambitieux mais insuffisamment documenté ;

- une hypothèse de croissance du PIB de 2,25 % en 2012 et 2,5 % ensuite, manifestement optimiste.

¹ Rapport n° 78 (2010-2011).

² Rapport d'information n° 616 (2009-2010).

³ Le taux de 0,8 % figurant dans le projet de programme de stabilité est exprimé hors contrecoup du plan de relance, et concerne la période 2011-2014.

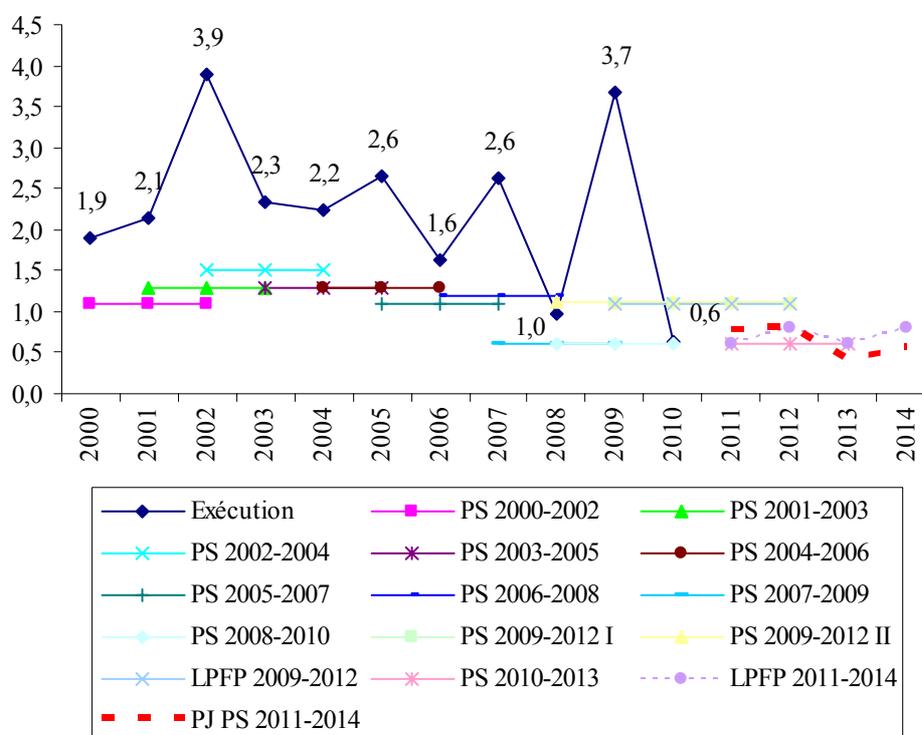
1. Un objectif de croissance des dépenses publiques de 0,6 % en volume, sans que la manière de l'atteindre soit précisément définie

a) Un objectif ambitieux

On rappelle que depuis le début des années 1990 les dépenses publiques ont augmenté de plus de 2 % par an en volume.

La croissance des dépenses des administrations publiques : prévision et exécution

(en %, en volume)



PS : programme de stabilité. LPFP : loi de programmation des finances publiques. PJL : projet de loi. PJPS : projet de programme de stabilité.

NB : dans le cas des programmations, le taux indiqué est, sauf pour la LPFP 2011-2014 et le présent projet de programme de stabilité, le taux moyen sur la période. Dans le cas du présent projet de programme de stabilité, les taux annuels sont calculés à partir de son annexe, qui exprime les dépenses publiques en points de PIB, ce qui suscite de possibles problèmes d'arrondis.

Source : commission des finances, d'après l'Insee et les textes indiqués

Si les dépenses publiques augmentaient de 1 % par an en volume de 2012 à 2014 (ce qui représenterait déjà une performance remarquable), le déficit public en fin de période s'en trouverait accru d'environ 0,8 point de PIB.

b) Une croissance des dépenses publiques de 0,6 % en volume en 2010 et de l'ordre de 0,8 % en 2011 mais d'environ 1 % hors facteurs exceptionnels

On pourrait penser *a priori* que la faible croissance des dépenses en 2008, 2010 et, selon le présent projet de programme de stabilité, 2011, marque une inflexion de tendance. Tel ne paraît malheureusement pas être le cas à ce stade.

Dans le cas de l'année 2008, la croissance des dépenses de seulement 1 % en volume vient de la forte inflation observée cette année-là (2,8 %). Le contrecoup de 2009 (croissance des dépenses de 3,7 % en volume) provient d'ailleurs du phénomène inverse (inflation de seulement 0,1 %).

Selon les informations actuellement disponibles, la faible croissance des dépenses publiques en 2010 et 2011 (0,6 % et de l'ordre de 0,8 %¹ en volume) proviendrait notamment :

- dans le cas de l'année 2010, pour environ 3,5 milliards d'euros (soit 0,3 point de dépenses publiques)², de la diminution de l'investissement public local (le contrecoup du plan de relance et le surcoût lié au changement du mode de comptabilisation des investissements militaires, de l'ordre de 0,4 point de dépenses publiques³, soit 4 milliards d'euros, s'étant mutuellement compensés⁴) ;

- dans le cas de l'année 2011, pour 5,2⁵ milliards d'euros (soit 0,4 point de dépenses publiques) de la fin du plan de relance.

Au total, la croissance en volume des dépenses publiques en 2010 et 2011, de 0,6 % et de l'ordre de 0,8 %, serait en réalité proche de 1 %, voire supérieure, sans ces facteurs exceptionnels.

c) Un objectif de réduction de la croissance des dépenses publiques encore peu documenté à partir de 2012

Comme la commission des finances l'a souligné à plusieurs reprises, notamment dans son rapport d'information⁶ en vue du débat d'orientation des finances publiques pour 2011, l'objectif de ramener la croissance des dépenses

¹ Taux calculé à partir de l'annexe au présent projet de programme de stabilité, qui exprime les dépenses en points de PIB avec un chiffre après la virgule, ce qui suscite de possibles problèmes d'arrondis.

² Dans sa note précitée adressée à la commission des finances le 4 avril 2011, le Gouvernement évoque « la baisse de l'investissement local (environ -7 % contre + 2% prévus dans le PLF) ». L'investissement des administrations publiques locales ayant été de 47,5 milliards d'euros en 2009 selon l'Insee, cela correspond à une diminution de l'ordre de 3,5 milliards d'euros.

³ Selon le présent projet de programme de stabilité, « le décalage temporel entre livraison et paiement de matériels militaires a contribué à dégrader le solde public à hauteur de 0,2 point de PIB en 2010 par rapport à 2009 ».

⁴ Selon le présent projet de programme de stabilité, « la dépense publique a progressé de 0,6 % en volume hors relance et hors livraisons de matériels militaires ».

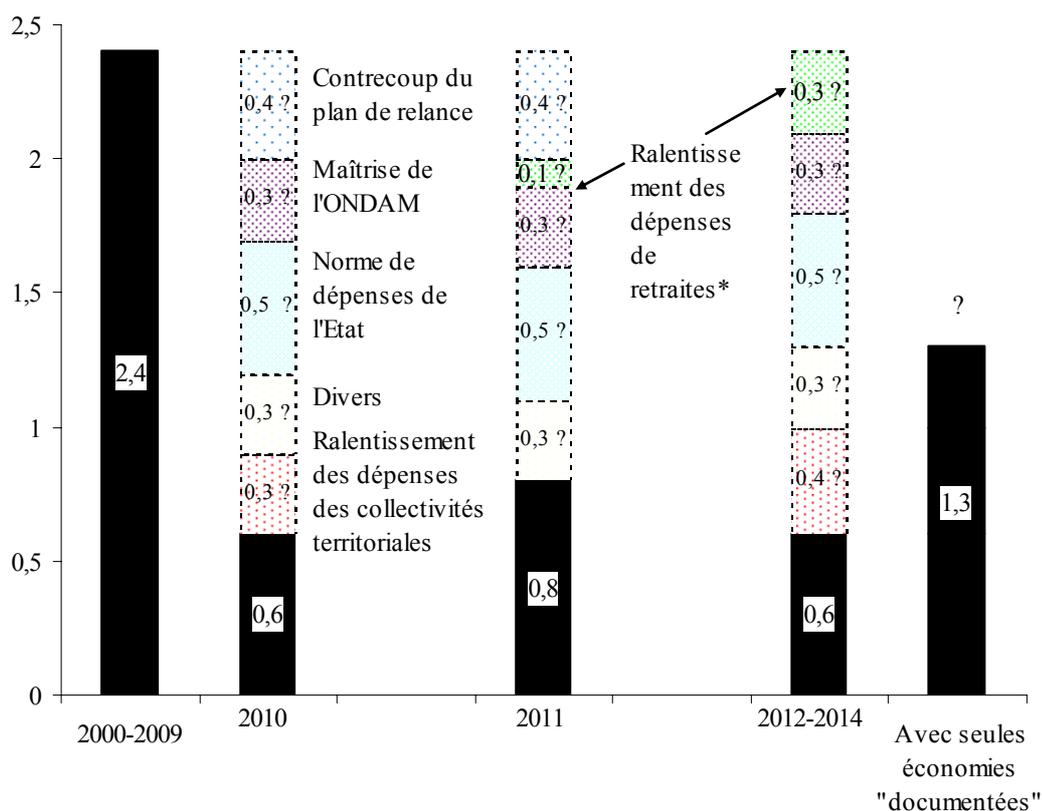
⁵ Selon le présent projet de programme de stabilité.

⁶ Rapport d'information n° 616 (2009-2010) précité.

publiques à 0,6 % en volume (0,8 % hors contrecoup du plan de relance) demeure à ce stade insuffisamment documenté, comme l'illustre le graphique ci-après.

Le ralentissement des dépenses publiques prévu par le présent projet de programme de stabilité : une tentative de décomposition

(en points de croissance en volume)



Chiffres présentés à titre indicatif, devant être considérées comme de simples ordres de grandeur.

En particulier, les objectifs de croissance des dépenses indiqués ici sont calculés à partir de l'annexe au présent projet de programme de stabilité, qui exprime les dépenses en points de PIB avec un chiffre après la virgule, ce qui suscite de possibles problèmes d'arrondis.

* Impact de la réforme des retraites, nette de la tendance spontanée à l'accélération de la croissance des dépenses liée au vieillissement.

Sources : Insee, présent projet de programme de stabilité, calculs de la commission des finances

Selon le présent projet de programme de stabilité, **la croissance en volume des dépenses publiques serait en 2011-2014 de seulement 0,6 %** (0,8 % hors contrecoup du plan de relance). Il résulte des chiffres du rapport annexé que le taux moyen en 2012-2014 serait également de l'ordre de 0,6 %. Le Gouvernement n'indique pas précisément en quoi consisterait cette

diminution de 1,8 point. Cependant, sur la base des données disponibles, on peut considérer, à titre indicatif, qu'elle proviendrait :

- de **mesures « documentées »**, même si elles restent à préciser : moindre progression des dépenses de l'Etat hors plan de relance (0,5 point), moindre croissance des dépenses de retraites (0,3 point), moindre progression des dépenses d'assurance maladie (0,3 point si l'on suppose que l'objectif d'ONDAM est respecté¹) ;

- de **simples hypothèses**, d'ailleurs récurrentes dans les programmes de stabilité et généralement non vérifiées : moindre progression des dépenses des administrations de sécurité sociale hors assurance maladie et retraites (0,3 point) et des dépenses locales (0,4 point).

Au total, en supposant que le Gouvernement parvienne à maîtriser les dépenses de l'Etat, des retraites et de l'assurance maladie comme il s'y est engagé, mais qu'en revanche, les « simples hypothèses » ne sont pas confirmées, la croissance des dépenses serait plutôt de **1,3 %** en volume.

2. Une hypothèse de croissance du PIB toujours délibérément optimiste : 2,25 % en 2012 et 2,5 % ensuite

La deuxième faiblesse du projet de programme de stabilité est qu'il repose sur des hypothèses de croissance du PIB toujours délibérément optimistes, de 2,25 % en 2012 et 2,5 % en 2013 et 2014.

Par ailleurs, il ne comprend pas de scénario alternatif, contrairement au programme 2010-2013 et à ce que prévoit la proposition de directive précitée sur les cadres budgétaires des Etats membres.

Comme la commission des finances l'a souligné à maintes reprises, personne n'est en mesure de savoir, à l'automne d'une année donnée – et *a fortiori* au printemps d'une année donnée –, ce que sera la croissance du PIB de l'année suivante. Dans ces conditions, la seule stratégie viable en matière de programmation est de retenir une hypothèse de croissance correspondant à la croissance structurelle de l'économie. La croissance moyenne observée depuis le début des années 1990 ou le début des années 2000 étant (même sans prendre en compte l'année 2009) légèrement inférieure à 2 %, une hypothèse de croissance supérieure à 2 % ne peut être considérée comme raisonnable. Tel est d'autant moins le cas que la politique budgétaire des Etats de l'Union européenne suggère que la croissance devrait être inférieure à ce taux sur la période de programmation.

Actuellement, le consensus des conjoncturistes prévoit pour 2012 une croissance de 1,7 % en 2012². L'hypothèse de croissance de 2,25 % retenue par le Gouvernement est certes moins optimiste que celle, de 2,5 %,

¹ Mais 0,2 point si l'on suppose qu'il est dépassé à hauteur du seuil de la procédure d'alerte.

² Consensus Forecasts, avril 2011.

habituellement retenue pour la première année suivant celle de la loi de finances. Elle ne peut cependant être considérée comme « neutre ».

3. Une hypothèse de solde des collectivités territoriales également toujours optimiste

Le présent projet de programme de stabilité présente en outre une hypothèse toujours optimiste de solde des administrations publiques locales.

a) Une « bonne surprise » en 2010 qui doit être relativisée

Certes, l'exécution 2010 a été nettement plus favorable que prévu, le déficit des administrations publiques locales ayant été de seulement 0,1 point de PIB, contre 0,4 point selon la prévision de la LPFP 2011-2014. On pourrait donc penser *a priori* que les critiques faites à cette occasion par la commission des finances, jugeant la perspective d'un retour à l'équilibre en 2014 irréalistes, étaient injustifiées. De fait, le présent projet de programme de stabilité prévoit un déficit des administrations publiques locales de seulement 0,2 point de PIB en 2011, contre 0,5 point de PIB selon la LPFP 2011-2014.

Les analyses présentées par la commission des finances à l'automne 2010 lui semblent cependant toujours d'actualité.

Il est certes difficile de porter un jugement précis sur le solde des administrations publiques en 2010, l'Insee n'ayant pas encore publié les chiffres relatifs aux dépenses et aux recettes des différentes catégories d'administrations publiques. Cependant, selon les informations disponibles, le solde meilleur que prévu provient de **phénomènes conjoncturels** :

- début du cycle électoral (les élections municipales ayant eu lieu en 2008), par nature peu propice à l'investissement ;
- contrecoup des investissements anticipés en 2009 dans le cadre du plan de relance ;
- tendance à réduire par précaution les investissements, du fait de la crise et des incertitudes sur les recettes des administrations publiques locales¹ ;
- bonne surprise du côté des recettes, avec en particulier une forte augmentation du produit des droits de mutation.

b) Un besoin de financement à nouveau élevé en 2013, et faible en 2014 ?

Aussi, le quasi-équilibre de 2010 ne devrait pas se maintenir.

¹ Ainsi, dans sa note précitée du 4 avril 2011, le Gouvernement écrit que « la baisse de l'investissement local traduit probablement un comportement particulièrement prudent de la part des collectivités locales dans un environnement à la fois plus contraint et plus incertain en termes de niveau de leurs ressources ».

Dans sa note de conjoncture de l'automne 2010¹, Dexia écrit : « *L'approche des échéances électorales (2012, mais surtout 2014 pour l'ensemble des niveaux de collectivités) devrait, en toute logique, entraîner une reprise de l'investissement local en 2011, jusqu'ici retardée notamment en raison des incertitudes générées par la crise économique et par la mise en place des réformes et mesures impactant les ressources locales. Cette reprise dès 2011 ne devrait cependant pas avoir la vigueur habituelle des cycles précédents* ».

Ce dernier point ne doit pas être compris comme impliquant une amélioration du solde par rapport au cycle précédent. En effet, s'il est probable que le gel en valeur des dotations de l'Etat se traduira par une moindre progression de la dépense, il ne faut pas confondre ce phénomène avec une amélioration du solde. Au contraire, si les mesures d'économies ne suffisent pas à compenser les pertes de recettes, le déficit s'en trouvera accru.

Au total, il ne semble donc pas y avoir de raison d'anticiper une amélioration structurelle du solde des administrations publiques locales.

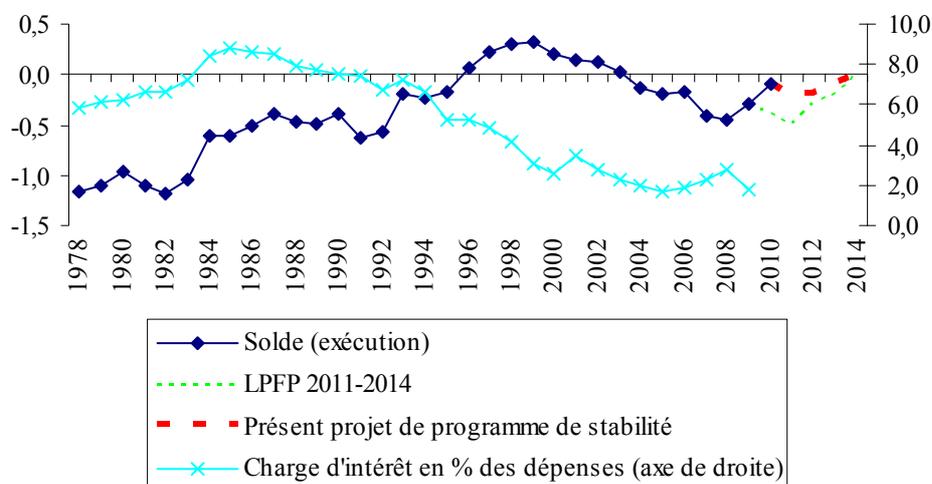
Sur longue période, il est historiquement habituel que les administrations publiques locales aient un besoin de financement. La période 1996-2003 a constitué une exception. Le besoin de financement observé depuis 2004 correspond en réalité à une situation normale, venant du fait qu'il est rationnel pour une administration publique de s'endetter, dès lors que sa charge d'intérêts demeure modeste. Or, la charge d'intérêts des administrations publiques locales représente aujourd'hui une part historiquement faible de leurs dépenses, comme le montre le graphique ci-après.

On rappellera que cette situation provient en fait tout simplement de l'application de la « règle d'or » aux budgets locaux, les ressources d'emprunt étant réservées au financement des investissements physiques, et à la modération fiscale dont font preuve beaucoup de collectivités territoriales, en particulier communales, en raison de leur perception des difficultés de pouvoir d'achat de leurs contribuables...

¹ Dexia, note de conjoncture, novembre 2010.

Le solde des administrations publiques locales

(en points de PIB)



| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Solde | | | | | | | | | | |
| Exécution | -0,2 | -0,2 | -0,4 | -0,4 | -0,3 | -0,1 | | | | |
| LPFP 2011-2014 | | | | | -0,3 | -0,4 | -0,5 | -0,3 | -0,2 | 0 |
| Présent projet de programme de stabilité | | | | | | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,1 | 0 |
| <i>Charge d'intérêt en % des dépenses (axe de droite)</i> | 1,6 | 1,9 | 2,3 | 2,8 | 1,8 | | | | | |

Sources : Insee, documents mentionnés, calculs de la commission des finances

La période de programmation sera marquée par les élections locales de 2014 (conseillers municipaux et, pour la première fois, conseillers territoriaux). Habituellement, on observe, conformément au « cycle électoral », une augmentation des dépenses d'investissement les années précédant les élections, et une diminution l'année de celles-ci. Cela suggère que si le solde des administrations publiques locales pourrait être proche de l'équilibre en 2014, tel ne devrait pas être le cas en 2013.

4. Le présent projet de programme de stabilité paraît légèrement plus crédible que le programme de stabilité 2010-2013

a) Des progrès ont été réalisés

Au total, le présent projet de programme de stabilité paraît légèrement plus crédible que le programme de stabilité 2011-2013 :

- il repose sur une hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB à peine supérieure à 1, contre 1,2 dans le programme précédent ;

- des progrès ont été faits depuis pour « documenter » le ralentissement prévu des dépenses publiques (en particulier en ce qui concerne les dépenses d'assurance maladie).

b) Le déficit structurel se réduirait-il bien d'au moins 1 point de PIB par an, comme le demande le Conseil ?

(1) Il y a un an, un désaccord avec la Commission européenne

Contrairement aux apparences, il n'est pas évident que, du point de vue de la Commission européenne, le présent projet de programme de stabilité respecte davantage la recommandation du Conseil de réduire le déficit structurel d'au moins 1 point de PIB par an.

Certes, le présent projet de programme de stabilité prévoit une diminution du déficit structurel de **1,1 point de PIB** par an en 2011-2014. Cependant le programme de stabilité précédent affichait lui aussi une amélioration de 1,1 point de PIB par an, **ce qui n'a pas empêché la Commission européenne de considérer qu'il ne répondait pas à l'exigence du Conseil.** En effet, selon les calculs de la Commission européenne, même en supposant que tout se passait comme prévu par le Gouvernement, l'amélioration du déficit structurel aurait été de seulement **0,9 point par an.**

Cette divergence d'analyse vient du fait que le déficit structurel est nécessairement calculé en fonction de **certaines hypothèses, en particulier relatives au PIB potentiel.**

Ainsi, la Commission européenne paraît retenir une hypothèse légèrement plus pessimiste que celle du Gouvernement en matière de croissance potentielle, puisque selon elle l'amélioration du solde comporterait une plus forte composante conjoncturelle.

(2) Un désaccord qui concerne également le niveau du solde structurel

Il y a un an la divergence d'analyse entre le Gouvernement et la Commission concernait non seulement la **vitesse d'amélioration** du solde structurel, mais aussi son **niveau.**

Ainsi, pour un solde effectif de -3 points de PIB en 2013, le Gouvernement et la Commission européenne considéraient que le solde structurel aurait été de respectivement **-1,6 point de PIB** et **-2,8 points de PIB.**

Cela vient manifestement du fait que **le Gouvernement considère que le PIB potentiel a été peu réduit par la crise**, de sorte qu'en 2013, même en supposant que ses hypothèses de croissance forte étaient vérifiées, une grande partie du déficit serait toujours conjoncturel. En revanche, **la Commission européenne**, moins optimiste à cet égard, estime que si les hypothèses de croissance du Gouvernement étaient vérifiées, le PIB aurait quasiment retrouvé en 2013 son niveau potentiel, de sorte que le déficit n'aurait presque plus de composante conjoncturelle.

L'avenir montrera qui avait raison. Quoi qu'il en soit, ces **divergences d'appréciation montrent la grande difficulté qu'il y aurait à retenir en France une règle d'équilibre reposant sur la notion de solde structurel. C'est pourquoi votre président et votre rapporteur général y étaient hostiles, lors des travaux du groupe Camdessus l'an dernier.**

La programmation du solde structurel

(en points de PIB)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Moyenne 2010-2013 | Moyenne 2011-2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|------|----------------------|----------------------|
| Solde structurel | | | | | | | | |
| Programme de stabilité 2010-2013 | -5,8 | -5,8 | -4 | -2,8 | -1,6 | | | |
| Présent projet de programme de stabilité | -5,7 | -5,1 | -3,8 | -2,9 | -1,6 | -0,9 | | |
| Evolution annuelle | | | | | | | | |
| Programme de stabilité 2010-2013 | | 0 | 1,8 | 1,2 | 1,2 | | 1,1 | |
| Présent projet de programme de stabilité | | 0,6 | 1,3 | 0,9 | 1,3 | 0,7 | 1,0 | 1,1 |
| <i>Pour mémoire : le solde structurel selon la Commission européenne, recalculé en supposant que le programme de stabilité 2010-2013 est respecté, mais sur la base de la méthodologie de la Commission</i> | | | | | | | | |
| <i>Solde structurel</i> | <i>-6,5</i> | <i>-6,8</i> | <i>-4,9</i> | <i>-4</i> | <i>-2,8</i> | | | |
| <i>Evolution annuelle</i> | | <i>-0,3</i> | <i>1,9</i> | <i>0,9</i> | <i>1,2</i> | | <i>0,9</i> | |

Sources : présent projet de programme de stabilité, analyse des services de la Commission européenne sur le programme de stabilité 2010-2013 (31 mars 2010), calculs de la commission des finances

c) Des faiblesses qui demeurent

Par ailleurs, les principales faiblesses du programme de stabilité précédent n'ont pas été corrigées :

- il n'y a toujours aucune marge de sécurité pour ramener le déficit à 3 points de PIB en 2013 ;
- les hypothèses de croissance sont toujours optimistes ;
- malgré les progrès faits en ce domaine, le ralentissement de la croissance des dépenses publiques est toujours imparfaitement documenté.

Au total, la commission des finances porte sur le présent projet de programme de stabilité une appréciation globale analogue à celle qu'elle portait sur le programme de stabilité 2010-2013.

Le tableau ci-après permet de comparer les appréciations portées par les institutions communautaires sur le programme de stabilité précédent, et celles de la commission des finances sur les deux programmes.

Comparaison des faiblesses du présent projet de programme de stabilité avec celles du programme de stabilité 2010-2013

| | Programme de stabilité 2010-2013 | | | | Présent projet de programme de stabilité |
|---|---|---|---|--|--|
| | Observations de la commission des finances (rapport d'information n°278 (2009-2010), 9 février 2010) | Analyse des services de la Commission européenne (31 mars 2010)* | Recommandation de la Commission européenne pour l'avis du Conseil (17 mars 2010)* | Avis du Conseil (26 avril 2010) | |
| Diminution annuelle du déficit structurel inférieure à celle recommandée par le Conseil | - | « L'effort budgétaire annuel moyen, sur la base de l'évolution du déficit structurel, atteindrait 0,9 % du PIB, donc moins que ce qui était requis dans la recommandation (plus de 1 % du PIB). » | « L'effort budgétaire annuel moyen serait de 0,9 % du PIB sur la période 2010-2013, ce qui est inférieur à l'effort moyen de plus de 1 % du PIB par an recommandé par le Conseil. » | « L'effort budgétaire annuel moyen représenterait 0,9 % du PIB sur la période 2010-2013, ce qui est quelque peu inférieur à l'effort moyen recommandé par le Conseil, plus de 1 % du PIB par an. » | Pas d'amélioration par rapport au programme précédent (mais désaccord dans ce dernier cas avec la Commission sur le mode de calcul du déficit structurel). |
| Absence de marge de sécurité pour ramener le déficit sous 3 points de PIB en 2013 | - | « Le programme anticipe que le déficit public nominal diminuera de 2010 à 2013, où il atteindrait finalement 3 % du PIB, ne laissant par conséquent pas de marge de sécurité pour la correction du déficit excessif. » | « La trajectoire d'ajustement présentée dans le programme conduit à un déficit de 3 % du PIB en 2013 sans marge de sécurité. » | « La trajectoire d'ajustement présentée dans le programme conduit à un déficit de 3 % du PIB en 2013, sans aucune marge de manœuvre. » | Pas d'amélioration par rapport au programme précédent. |
| Hypothèses de croissance optimistes | « Après les crises financières, la croissance tend à retrouver son rythme habituel, et non à rattraper le retard accumulé, comme cela est habituellement le cas lors des récessions. Par ailleurs, même si l'on suppose que la croissance | « De 2011 à 2013, le scénario macroéconomique est fortement optimiste et en particulier significativement plus favorable que la prévision des services de la Commission (...). Le programme indique explicitement que les cibles de solde sur la période de | « A partir de 2011 les hypothèses de croissance sont fortement favorables et 0,75 point au dessus du potentiel en moyenne de 2011 à 2013 (...). (...) Le scénario macroéconomique en 2011-2013 est très favorable. En particulier, les projections de déficit sont très sensibles aux | « Le scénario macroéconomique pour la période 2011-2013 est éminemment optimiste. Plus précisément, les prévisions de déficit dépendent largement de la croissance : d'après l'analyse de sensibilité contenue dans le programme, si la croissance | Pas d'amélioration par rapport au programme précédent. |

| | Programme de stabilité 2010-2013 | | | | Présent projet de programme de stabilité |
|--|--|--|--|---|---|
| | Observations de la commission des finances (rapport d'information n°278 (2009-2010), 9 février 2010) | Analyse des services de la Commission européenne (31 mars 2010)* | Recommandation de la Commission européenne pour l'avis du Conseil (17 mars 2010)* | Avis du Conseil (26 avril 2010) | |
| | devrait « normalement » être de 2 % à partir de 2011, la politique budgétaire annoncée devrait la réduire de plus de 0,5 point par an. » | programmation sont hautement sensibles aux hypothèses de croissance : en effet, si la croissance est inférieure de 0,25 point de PIB de 2011 à 2013 (2,25 % au lieu de 2,5 %), le déficit atteindrait 4 % du PIB en 2013, ce qui reflète le fait que la stratégie pour mettre fin au déficit excessif en 2013 dépend trop d'une croissance élevée et pas assez de l'ajustement structurel. » | hypothèses de croissance : selon l'analyse de sensibilité figurant dans le programme, si la croissance du PIB était inférieure de 0,25 point sur la période, le déficit public diminuerait seulement jusqu'à 4 % du PIB en 2013. » | du PIB était inférieure de 0,25 point de pourcentage sur cette période, le déficit public ne retomberait qu'à 4 % du PIB en 2013. Une perte cumulée de 0,75 % du PIB se traduirait donc en 2013 par un accroissement du déficit de 1 % du PIB. » | |
| Hypothèse de forte élasticité des prélèvements obligatoires au PIB | « Compte tenu du niveau élevé de l'hypothèse de croissance, les recettes fiscales auraient augmenté plus rapidement que le PIB. » | « L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB supposée de 1,2 sur la période 2011-2013 est supérieure à ses valeurs historiques (de l'ordre de 1). Comme indiqué dans la recommandation du Conseil du 2 décembre 2010 [sic], des surprises correspondant à des recettes supérieures aux prévisions reflétant partiellement les mauvaises | « L'évolution projetée des recettes dépend d'hypothèses plutôt optimistes, comme l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB qui atteindrait 1,2 en moyenne de 2011 à 2013. » | « Les projections assez optimistes quant à l'évolution des recettes sont fondées sur l'hypothèse d'un phénomène de rattrapage après la surréaction pendant la crise, car l'élasticité de l'impôt au PIB devrait être égale à 1,2 en moyenne de 2011 à 2013. » | Hypothèse d'élasticité toujours supérieure à 1, mais moins que dans le programme précédent (« <i>La prévision est construite sur l'hypothèse d'une élasticité moyenne des prélèvements obligatoires comprise entre 1,0 et 1,1 sur la période 2011-2014 (contre 1,2 sur la</i> |

| | Programme de stabilité 2010-2013 | | | | Présent projet de programme de stabilité |
|---|--|---|---|--|---|
| | Observations de la commission des finances (rapport d'information n°278 (2009-2010), 9 février 2010) | Analyse des services de la Commission européenne (31 mars 2010)* | Recommandation de la Commission européenne pour l'avis du Conseil (17 mars 2010)* | Avis du Conseil (26 avril 2010) | |
| | | surprises des années précédentes ne peuvent être exclues ; cependant, il serait plus prudent de considérer un tel développement comme un aléa favorable plutôt que de l'inclure dans le scénario. » | | | <i>période 2011-2013 dans le précédent programme) »).</i> |
| Hypothèse de ralentissement de la croissance des dépenses publiques insuffisamment documentée | « La forte augmentation de l'effort annoncé sur les dépenses publiques ne s'accompagne à ce stade d'aucune mesure précise. Or, jusqu'à présent la norme de croissance des dépenses des programmes de stabilité n'a quasiment jamais été respectée. » | « La stratégie de consolidation définie dans le programme reposerait significativement sur des mesures tendant à infléchir substantiellement la croissance des dépenses pour toutes les catégories d'administrations publiques. Cependant, les mesures qui devraient permettre le contrôle des dépenses publiques ne sont pas spécifiées dans le programme et doivent seulement être annoncées dans les prochains mois. » | « Les cibles de déficit pourraient être affectées négativement par de possibles dérapages de dépenses, comme la correction des tendances des dépenses publiques pour toutes les catégories d'administrations publiques comparée aux tendances passées ne s'appuie pas suffisamment sur des mesures spécifiques. » | « De possibles dérapages de dépenses pourraient nuire à la réalisation des objectifs de déficit, car la correction des tendances en matière de dépenses publiques à tous les niveaux de l'administration par rapport au passé n'est étayée par aucune mesure suffisamment précisée. (...) Dans l'ensemble, les antécédents de la France donnent à penser que des dépassements de dépenses ne sont pas à exclure. » | Peu d'amélioration par rapport au programme précédent. |
| Appréciation globale | « En prenant en compte la politique analogue menée par les autres Etats membres, une | « La stratégie budgétaire à partir de 2011 ne semble pas compatible avec la recommandation du Conseil | « Globalement, et compte tenu des performances passées de la France quand il s'agit de respecter ses cibles | « L'évaluation fondée sur les informations contenues dans le programme laisse supposer que les résultats en | Analogue à celle du programme précédent |

| | Programme de stabilité 2010-2013 | | | | Présent projet de programme de stabilité |
|--|---|--|--|---|--|
| | Observations de la commission des finances (rapport d'information n°278 (2009-2010), 9 février 2010) | Analyse des services de la Commission européenne (31 mars 2010)* | Recommandation de la Commission européenne pour l'avis du Conseil (17 mars 2010)* | Avis du Conseil (26 avril 2010) | |
| | croissance de l'ordre de 1 % à moyen terme ne paraît hélas pas impossible, même en écartant un scénario de diminution de la croissance potentielle. Le déficit public pourrait alors être encore de l'ordre de 6 points de PIB en 2013. » | sur la base de l'article 126(7). » | de solde, l'évaluation fondée sur les informations présentées dans le programme suggèrent qu'il y a des risques substantiels que le déficit réalisé pour la période 2011-2013 soit pire que les cibles du programme. » | matière de déficit pour la période 2011-2013 risquent fort d'être moins favorables que prévu dans le programme. » | |

* Traduction par la commission des finances à partir du texte en anglais.

Source : commission des finances, d'après les textes indiqués

B. UN ENGAGEMENT AMBIGU EN MATIÈRE DE SOLDE

1. Un objectif de solde « quelle que soit la conjoncture »

Un autre sujet d'interrogation est que le projet de programme de stabilité indique que « *le Gouvernement est déterminé à poursuivre sa politique de consolidation des finances publiques afin de ramener le déficit public à 3 % du PIB à l'horizon 2013, **quelle que soit la conjoncture*** ».

Bien que cela ne soit pas précisé, on peut supposer que cette « détermination » concerne non seulement l'objectif de solde de 2013, mais aussi celui des autres années de la programmation.

2. Un objectif de solde effectif serait pourtant de fait inapplicable

Un objectif de solde effectif défini année par année serait pourtant de fait inapplicable.

En effet, à moins de prévoir des marges de sécurité considérables, le Gouvernement ne serait pas en mesure d'effectuer un pilotage infra-annuel suffisamment fin. Le fait que le déficit public pour 2010, évalué à 7,7 points de PIB à l'automne 2010, ait en réalité été de 7 points de PIB, constitue de ce point de vue un cas d'école.

Par ailleurs, les fluctuations de l'activité économique pourraient rendre une telle règle inapplicable d'un point de vue macroéconomique. La politique budgétaire a en effet un impact sur la croissance du PIB et, dans certains cas de figure, le respect de l'objectif de solde impliquerait de réaliser un effort budgétaire tel que la croissance deviendrait très faible, voire négative.

Les estimations dépendent des hypothèses retenues en matière de « multiplicateur budgétaire »¹, mais, selon les estimations usuelles, dans le cas de la France le multiplicateur budgétaire est de l'ordre de 0,5. Il en résulte que pour réduire le déficit de 1 point de PIB, il faut prendre des mesures pour 1,3 point de PIB, qui réduisent la croissance de 0,7 point. Concrètement cela signifie qu'avec une croissance du PIB avant mesures supplémentaires de 0,5 % au lieu de 2,5 %, qui accroîtrait le déficit public d'1 point de PIB, il faudrait prendre des mesures supplémentaires pour 1,3 point de PIB, qui réduiraient le taux de croissance de 0,7 point, et la rendraient légèrement négative.

¹ Le « multiplicateur budgétaire », ou « multiplicateur keynésien », traduit l'impact sur le PIB d'une évolution donnée du solde public, avant prise en compte de son effet sur la croissance. Ainsi, un multiplicateur budgétaire de 1 indique qu'une diminution ex ante du déficit public augmente la croissance de 1 point.

Ce phénomène serait encore plus marqué si tous les Etats de l'Union européenne poursuivaient un objectif de solde effectif, parce qu'au niveau de l'Union européenne le multiplicateur budgétaire est environ deux fois plus élevé qu'au niveau national. Or, il est vraisemblable que si la France subit un choc négatif sur la croissance, tel sera également le cas des partenaires. Dans l'exemple retenu, pour réduire le déficit d'1 point de PIB, il faudrait prendre des mesures supplémentaires pour 2 points de PIB, qui réduiraient le taux de croissance de 2 points, et susciteraient une croissance négative de -1,5 %.

**La prise en compte de l'effet dépressif de la réduction du déficit public:
quelques ordres de grandeur indicatifs**

| Hypothèse de multiplicateur budgétaire | Réduction du déficit résultant de mesures de réductions de dépenses ou d'augmentations de recettes d'1 point de PIB | Mesures de réductions de dépenses ou d'augmentations de recettes nécessaires pour réduire le déficit d'1 point de PIB | Impact résultant sur la croissance du PIB |
|---|--|--|--|
| | <i>(en points de PIB)</i> | <i>(en points de PIB)</i> | <i>(en points)</i> |
| 0,5 | 0,75 | 1,3 | 0,7 |
| 1 | 0,5 | 2,0 | 2,0 |
| 1,5 | 0,25 | 4,0 | 6,0 |
| 2 | 0 | [montant infini] | - |

Source : calculs de la commission des finances

Pour ces raisons, la commission de finances et le groupe Camdessus rejettent – comme la quasi-totalité des économistes – l'idée d'une règle exprimée en termes d'évolution du solde effectif, et préconisent une règle définie par un plafond de dépenses et un plancher de mesures nouvelles sur les recettes. Par ailleurs, le Gouvernement s'engage dans la LPFP 2011-2014 à ce que la trajectoire de solde soit respectée dès lors que la croissance n'est pas inférieure à 2 % (*cf.* ci-avant).

3. A quoi le Gouvernement s'engage-t-il réellement ?

Ainsi, le présent projet de programme de stabilité n'indique pas clairement ce que le Gouvernement ferait si la croissance était inférieure à son hypothèse.

Certes, on peut supposer que l'impact d'une croissance de 1,75 % en 2011 (au lieu de 2 %) serait trop faible pour empêcher d'atteindre l'objectif de ramener le déficit à 6 points de PIB¹. Cependant, s'il apparaissait plus réaliste à l'automne 2011 de retenir pour l'année 2012 une hypothèse de croissance de 1,75 % (contre aujourd'hui 2,25 %), que ferait

¹ Le Gouvernement prévoit en effet de ramener ce déficit à 5,7 points de PIB avec une croissance de 2 %.

le Gouvernement ? Faut-il comprendre que l'affirmation selon laquelle « *le Gouvernement est déterminé à poursuivre sa politique de consolidation des finances publiques afin de ramener le déficit public à 3 % du PIB à l'horizon 2013, quelle que soit la conjoncture* », implique qu'il proposerait à l'automne 2011 les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif de solde en 2012 ? Se contenterait-il d'appliquer la LPFP, qui ne prévoit explicitement de tel engagement que si la croissance est au moins égale à 2 % ?

C. UNE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2011-2014 QUI RESTE À CONFIRMER

1. Une absence de révision à la hausse de l'effort sur les dépenses et les recettes, qui pourrait être remise en cause à l'automne 2011

Par ailleurs, le fait que le présent projet de programme de stabilité ne révisé pas à la hausse l'effort à fournir en 2012, alors même que la croissance de 2011 et 2012 devrait être inférieure aux prévisions de la LPFP 2011-2014, est paradoxal.

a) La révision que l'on pouvait attendre a priori : une hypothèse de croissance de 2 % en 2012 et l'annonce d'efforts supplémentaires de 5 à 10 milliards d'euros

La commission des finances s'est résignée, lors de la discussion du projet de LPFP, à ce que la programmation continue d'être construite sur une hypothèse de croissance de 2,5 % par an, parce qu'il était entendu que, en cas de croissance inférieure à ce taux, le Gouvernement prendrait des mesures complémentaires.

On aurait donc pu s'attendre à ce que le Gouvernement annonce pour 2012 une hypothèse de croissance de 2 %. Il en aurait découlé la nécessité de prendre en 2012 des mesures supplémentaires pour un montant d'au moins 4 à 6 milliards d'euros selon les estimations *a minima* du Gouvernement figurant dans le rapport annexé.

b) Une éventualité envisagée, puis écartée par le Gouvernement

Cette éventualité a été envisagée par le Gouvernement.

Ainsi, le journal *Les Echos* écrivait le 1^{er} avril 2011 : « Il ne peut pas y avoir de débat politique sur une cagnotte », prévient François Baroin. *Au contraire, explique-t-il à propos du budget 2012, il faudra réaliser « autour de 6 milliards » d'effort « en plus de ce que nous avons prévu ». Dès janvier, il avait préparé les esprits en expliquant qu'il faudrait aller au-delà des 3 milliards d'euros d'économies sur les niches fiscales et sociales que le gouvernement s'est déjà engagé à faire en 2012 (une bonne partie de cet objectif sera atteint avec la montée en charge des mesures déjà votées).*

Les 6 milliards évoqués par François Baroin vont s'y ajouter. Il s'agira de mesures portant aussi bien sur les recettes que sur la dépense, indique-t-on au sein du gouvernement.

« Ces économies supplémentaires vont être rendues nécessaires par la révision prochaine de la prévision de croissance : si l'objectif d'une hausse de 2 % du PIB en 2011 devrait être maintenu, celui d'une hausse de 2,5 % en 2012 devrait être revu à la baisse (à 2 % ou 2,25 %). Les économistes et les institutions internationales tablent sur un niveau inférieur à 2 %. « On ne prendra pas le risque d'afficher un tel décalage », confie un conseiller. D'autant que le programme de stabilité actualisé doit être soumis au Parlement, puis à la Commission européenne et aux ministres des Finances européens. »

c) Le choix d'attendre l'automne 2011 pour déterminer si un effort supplémentaire est nécessaire

Le Gouvernement a manifestement choisi d'attendre l'automne 2011 pour déterminer si un effort supplémentaire est nécessaire en 2012.

Pour ce faire, il retient un scénario dans lequel l'hypothèse de croissance pour 2011 demeure à 2 %, celle pour 2012 étant ramenée de 2,5 % à 2,25 % (contre 1,7 % chacune de ces deux années selon le consensus des conjoncturistes¹).

La légère révision à la baisse de l'hypothèse de croissance pour 2012 accroît le ratio dépenses/PIB, et donc le déficit, de 0,1 point.

Cependant le Gouvernement « annule » l'impact de cette aggravation du déficit en supposant qu'en 2012, les recettes seront supérieures de 0,1 point de PIB aux prévisions de la LPFP, après leur révision à la hausse pour 0,3 point de PIB en 2010 et en 2011.

¹ Consensus Forecasts, avril 2011.

Comparaison de la LPFP 2011-2014 et du présent projet de programme de stabilité

(en points de PIB)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|-----------|-----------|
| LPFP 2011-2014* | | | | | |
| <i>Croissance du PIB (en %)</i> | 1,5 | 2 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| Dépenses | 56,6 | 55,7 | 54,8 | 53,8 | 52,8 |
| Recettes | 48,9 | 49,7 | 50,2 | 50,8 | 50,8 |
| Solde | -7,7 | -6 | -4,6 | -3 | -2 |
| Présent projet de programme de stabilité | | | | | |
| <i>Croissance du PIB (en %)</i> | 1,6 | 2 | 2,25 | 2,5 | 2,5 |
| Dépenses | 56,2 | 55,7 | 54,9 | 53,8 | 52,8 |
| Recettes | 49,2 | 50 | 50,3 | 50,8 | 50,8 |
| Solde | -7 | -5,7 | -4,6 | -3 | -2 |
| Ecart | | | | | |
| <i>Croissance du PIB (en %)</i> | 0,1 | 0 | -0,25 | 0 | 0 |
| Dépenses | -0,4 | 0 | 0,1 | 0 | 0 |
| Recettes | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0 | 0 |
| Solde | 0,7 | 0,3 | 0 | 0 | 0 |

* Plus précisément, on s'appuie ici sur le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2011.

Sources : documents indiqués, calculs de la commission des finances

Ce scénario n'est pas irréaliste.

Il faut cependant être bien conscient du fait qu'en cette période de l'année, il n'est guère possible de présenter de scénario fiable.

d) Des mesures supplémentaires d'un montant de 10 milliards d'euros pourraient être nécessaires pour atteindre l'objectif de solde de 2012

Un scénario plus « prudent » consisterait à retenir les hypothèses d'une croissance du PIB de 1,75 %¹ en 2011 et 2 %² en 2012, en supposant, comme cela est vérifié sur longue période (avec il est vrai des écarts souvent significatifs) que l'élasticité des recettes publiques au PIB est égale à la moitié de la croissance du PIB en volume.

¹ Prévisions de l'Insee pour les deux premiers trimestres, puis par convention croissance de 2 % en rythme annualisé les deux trimestres suivants.

² Hypothèse conventionnelle, correspondant à la croissance structurelle de l'économie. On rappelle que le consensus des conjoncturistes prévoit actuellement une croissance de 1,7 % en 2011.

La croissance du PIB en 2011 : de l'ordre de 1,75 % ?

Les premières données relatives à l'exécution des années 2010 et 2011 suggèrent une croissance du PIB légèrement inférieure en 2011 à la prévision de 2 % retenue par le Gouvernement.

Certes, la commission des finances se fixe pour règle de ne pas faire de prévisions économiques.

On peut cependant constater que si l'on retient pour les deux premiers trimestres de 2011 les prévisions de l'Insee (25 mars 2011), et si on les prolonge par une hypothèse conventionnelle de croissance de 0,5 % de trimestre à trimestre (correspondant à une croissance de 2 % en rythme annualisé), on obtient un taux de croissance de 1,8 % en moyenne annuelle, proche de celui du consensus des conjoncturistes (1,7 %)¹.

Pour atteindre une croissance de 2 %, il faudrait une croissance de 0,7 % (soit 2,8 % en rythme annualisé) chacun des deux derniers trimestres, ce qui paraît peu vraisemblable.

Selon ces hypothèses, le déficit de 2011 serait égal à 5,9 points de PIB, ce qui permettrait de respecter l'objectif de solde de la LPFP (6 points de PIB), mais pas celui du présent projet de programme de stabilité (5,7 points de PIB). En revanche le déficit serait de 5,1 points de PIB en 2012 (contre un objectif de 4,6 points de PIB) et 3,3 points de PIB en 2014 (contre un objectif de 2 points de PIB), comme le montre le tableau ci-après.

Actualisation de la LPFP 2011-2014 par la commission des finances, avec des hypothèses de croissance « prudentes », et hors effort supplémentaire de réduction du déficit

(en points de PIB)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Scénario « prudent » de la commission des finances | | | | | |
| Croissance du PIB (en %) | 1,6 | 1,75 | 2 | 2 | 2 |
| Dépenses | 56,2 | 55,9 | 55,2 | 54,4 | 53,8 |
| Recettes | 49,2 | 50,0 | 50,1 | 50,3 | 50,4 |
| Solde | -7,0 | -5,9 | -5,1 | -4,2 | -3,3 |
| Ecart/LPFP | | | | | |
| Croissance du PIB (en %) | 0,1 | -0,25 | -0,5 | -0,5 | -0,5 |
| Dépenses | -0,4 | 0,2 | 0,4 | 0,6 | 1,0 |
| Recettes | 0,3 | 0,3 | -0,1 | -0,5 | -0,4 |
| Solde | 0,7 | 0,1 | -0,5 | -1,2 | -1,3 |
| Ecart/projet de programme de stabilité | | | | | |
| Croissance du PIB (en %) | 0,0 | -0,25 | -0,25 | -0,5 | -0,5 |
| Dépenses | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,6 | 1,0 |
| Recettes | 0,0 | 0,0 | -0,2 | -0,5 | -0,4 |
| Solde | 0,0 | -0,2 | -0,5 | -1,2 | -1,3 |

NB : ce scénario correspond au scénario A2 présenté au D ci-après.

Source : calculs de la commission des finances

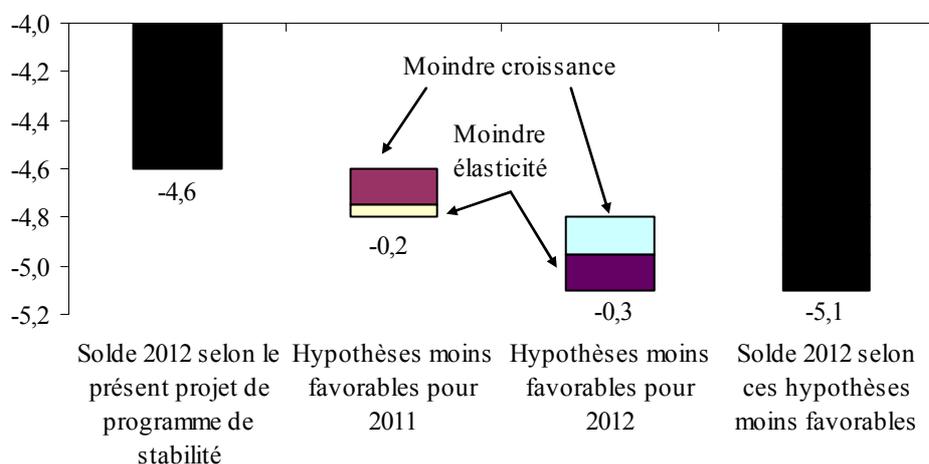
¹ Consensus Forecasts, avril 2011.

Le respect de la trajectoire de solde en 2012 pourrait donc impliquer, dans le scénario « prudent » de la commission des finances, de prendre des mesures supplémentaires pour 0,5 point de PIB, soit environ 10 milliards d'euros.

Cet écart proviendrait pour un peu moins de la moitié d'un solde 2011 plus dégradé que prévu, et pour un peu plus de la moitié d'une dégradation du solde plus importante que prévu en 2012. Compte tenu de l'hypothèse d'élasticité prudente retenue par le Gouvernement pour 2011¹, l'hypothèse d'élasticité ne jouerait de rôle significatif qu'en 2012.

Le solde public en 2012 : décomposition de l'écart avec le scénario « prudent » de la commission des finances

(en points de PIB)



On suppose une croissance du PIB de respectivement 1,75 % et 2 % en 2011 et en 2012 (contre 2 % et 2,25 % selon le présent projet de programme de stabilité), et une élasticité des recettes publiques au PIB égale à la moitié de la croissance du PIB en volume.

Sources : présent projet de programme de stabilité, calculs de la commission des finances

Ces chiffres ne doivent pas être interprétés comme signifiant que ceux du présent projet de programme de stabilité seraient inexacts. Ils montrent en revanche qu'il ne serait pas surprenant qu'à l'automne 2011 un effort supérieur à celui prévu jusqu'à présent doive être annoncé.

¹ Telle qu'on peut la calculer à partir de l'annexe du présent projet de programme de stabilité.

2. Conformément à l'article 4 de la LPFP 2011-2014, revoir les dépenses publiques à la baisse de 5 milliards d'euros en 2012

Le présent projet de programme de stabilité est le premier depuis la LPFP 2011-2014. Il importe donc qu'il se conforme scrupuleusement à celle-ci, sans quoi elle sera vidée de son sens.

a) Des dépenses supérieures en 2011 d'environ 7 milliards d'euros à l'objectif fixé par l'article 4 de la LPFP, et d'encore 5 et 3 milliards d'euros en 2012 et en 2013

Le présent projet de programme de stabilité prévoit pour 2011 des dépenses publiques supérieures d'environ 7 milliards d'euros (0,3 point de PIB) à l'objectif fixé par l'article 4 de la LPFP.

L'article 4 de la LPFP prévoit qu'au sens de la comptabilité nationale, les dépenses publiques exprimées en euros de 2010 ne peuvent être supérieures en 2011 de plus de 6 milliards d'euros à ce montant. L'article 4 précité indique que « *le montant de dépenses de 2010 pris comme référence est le plus récent publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques à la fin du premier semestre de l'année concernée* ». A ce stade, il n'existe pas de données plus récentes que celles publiées par l'Insee le 31 mars 2011. Selon celles-ci, les dépenses publiques exprimées en base 2005 ont été égales en 2010 à 1 094,8 milliards d'euros. Le montant de 1 094,4 milliards d'euros figurant dans le présent projet de programme de stabilité correspond semble-t-il à ce montant, diminué du 0,4 milliard d'euros correspondant aux gains sur les swaps (pris en compte pour le calcul du déficit au sens de la comptabilité nationale mais pas au sens du traité de Maastricht). L'article 4 précité indique en outre que « *les montants des dépenses résultant [des plafonds de la LPFP] sont actualisés en fonction de la prévision d'indice des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances pour l'année concernée* ». Or, la prévision d'évolution des prix à la consommation hors tabac pour 2011 associée au projet de loi de finances pour 2011 est de 1,5 %.

Le plafond de dépenses publiques pour 2011 résultant de la LPFP est donc de $(1\ 094,4 + 6) \times 1,015 = 1\ 116,9$ milliards d'euros.

Ce chiffre ne peut être comparé avec un montant du présent projet de programme de stabilité exprimé en milliards d'euros. En effet, le projet de programme de stabilité n'exprime les dépenses publiques qu'en points de PIB, avec un chiffre après la virgule, de sorte que leur conversion en milliards d'euros présenterait une marge d'erreur importante. **Votre rapporteur général estime que le programme de stabilité devrait être exprimé non seulement en points de PIB, mais également en milliards d'euros courants, de même que la loi de programmation.**

Le montant de dépenses de 1 116,9 milliards d'euros précité résultant de la LPFP correspond, sur la base du PIB de 2010 (de 1 946,0 milliards d'euros¹) et de la prévision de croissance du PIB en valeur pour 2011 actuellement retenue par le Gouvernement (de 3,6 %), à des dépenses de 55,4 points de PIB. Or, le projet de programme de stabilité prévoit qu'en 2011 les dépenses publiques seront de 55,7 points de PIB. **La prévision de dépenses publiques du projet de programme de stabilité pour 2011 est donc supérieure d'environ 7 milliards d'euros (soit 0,3 point de PIB) à celle de la LPFP.**

De manière analogue, on calcule que **les dépenses publiques prévues par le présent projet de programme de stabilité sont supérieures d'environ 5 et 3 milliards d'euros (soit 0,2 point de PIB) en 2012 et en 2013, et d'un peu plus d'1 milliard d'euros (près de 0,1 point de PIB) en 2014, à l'objectif fixé par l'article 4 de la LPFP 2011-2014.**

Compte tenu des incertitudes liées aux arrondis, et au montant du PIB en base 2005, les chiffres exacts pourraient être légèrement différents. Il n'en demeure pas moins que **les dépenses publiques prévues par le présent projet de programme de stabilité sont manifestement supérieures à ce qui résulterait de l'application de l'article 4 de la LPFP 2011-2014.**

¹ Insee, comptes nationaux trimestriels (base 2000), à jour au 31 mars 2011.

Le respect par le présent projet de programme de stabilité de l'objectif de dépenses publiques fixé par la LPFP

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|----------|--------|--------|--------|--------|
| L'objectif de dépenses publiques fixé par l'article 4 de la LPFP 2011-2014 | | | | | |
| Augmentation cumulée en Mds € 2010* | | 6 | 14 | 20 | 28 |
| Conversion en montants de dépenses (en Mds € 2010) | 1094,4** | 1100,4 | 1108,4 | 1114,4 | 1122,4 |
| Inflation à retenir pour l'indexation*** | | | | | |
| . Pour 2011 | | 1,5 | | | |
| . Pour les années suivantes | | 1,8 | 1,75 | 1,75 | 1,75 |
| Indice des prix à retenir pour l'indexation | | | | | |
| . Pour 2011 | 100 | 101,5 | | | |
| . Pour les années suivantes | 100 | 101,8 | 103,6 | 105,4 | 107,2 |
| . Pour l'année concernée | 100 | 101,5 | 103,6 | 105,4 | 107,2 |
| Montants Mds € courants | 1094,4 | 1116,9 | 1148,1 | 1174,5 | 1203,6 |
| En points de PIB**** | 56,2 | 55,4 | 54,7 | 53,6 | 52,7 |
| Les dépenses publiques prévues par le présent projet de programme de stabilité | | | | | |
| En points de PIB | 56,2 | 55,7 | 54,9 | 53,8 | 52,8 |
| L'excédent de dépenses publiques par rapport à la LPFP 2011-2014 | | | | | |
| En points de PIB | | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| En Mds €***** | | 7 | 5 | 3 | 1 |

* Montants figurant à l'article 4 de la LPFP 2011-2014.

** Montant retenu par le présent projet de programme de stabilité (correspondant semble-t-il aux 1094,8 milliards d'euros indiqués par l'Insee le 31 mars 2011, diminués du 0,4 milliard d'euros de gains sur les swaps).

*** L'article 4 de la LPFP 2011-2014 indique que la conversion est effectuée sur la base de la prévision d'indice des prix associée au projet de loi de finances pour l'année concernée.

**** Sur la base du PIB 2009 indiqué par l'Insee et des prévisions de croissance du PIB en valeur figurant dans l'annexe au présent projet de programme de stabilité.

***** Il s'agit de simples ordres de grandeur (le présent projet de programme de stabilité exprimant les dépenses en points de PIB avec seulement un chiffre après la virgule, ce qui empêche une conversion précise en milliards d'euros).

Sources : textes mentionnés, calculs de la commission des finances

b) Un écart qui provient paradoxalement d'une exécution 2010 meilleure que prévu

Le Gouvernement ne mentionne pas l'existence d'un écart par rapport aux objectifs de la LPFP, et *a fortiori* n'indique pas son origine. Cependant les dépenses des administrations publiques en 2010 ont été inférieures aux prévisions associées à la LPFP d'un montant de l'ordre de 0,4 point de PIB¹, soit – avec l'imprécision découlant du fait que ce montant correspond à un arrondi – de l'ordre de 8 milliards d'euros, ce qui correspond à l'ordre de grandeur de 7 milliards d'euros indiqué ci-avant.

¹ Les dépenses publiques prévues pour 2010 par la LPFP (plus exactement, le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2011) et le présent projet de programme de stabilité sont de respectivement 56,6 points de PIB et 56,2 points de PIB.

Les dépenses prévues pour 2011 par le présent projet de programme de stabilité sont donc en réalité à peu près égales au niveau de dépenses retenu pour l'élaboration de la LPFP. Cela est confirmé par le fait qu'en points de PIB, les dépenses prévues pour 2011 sont de 55,7 points de PIB pour la LPFP¹ comme pour le présent projet de programme de stabilité. Compte tenu des prévisions de PIB correspondantes, cela correspond à des dépenses quasiment identiques.

Certes, contrairement aux dépenses de l'Etat et des régimes obligatoires de base figurant dans la LPFP, celles de l'ensemble des administrations publiques **n'ont pas de valeur contraignante**. En effet, l'article 15 de la LPFP ne prévoit d'obligation de prendre de mesures nouvelles sur les dépenses ou les recettes qu'en cas de dérapage des dépenses de l'Etat ou des régimes obligatoires de base, par rapport aux montants figurant aux articles 5 et 8.

Il n'en demeure pas moins dommage, en termes d'affichage, que le Gouvernement s'accommode d'un dérapage de l'ordre de 7 milliards d'euros en 2012 des dépenses publiques par rapport à l'objectif fixé par l'article 4 de la LPFP.

D. DES PERSPECTIVES DE SOLDE PUBLIC QUI DEMEURENT PRÉOCCUPANTES

Au total, les perspectives d'évolution du solde public demeurent préoccupantes.

A titre d'illustration, le tableau ci-après distingue différents scénarios de finances publiques :

- les lettres (A, B et C) correspondent à des hypothèses de croissance des dépenses publiques en volume respectivement égales à celles du Gouvernement (A), de 1 % par an (B) et de 1,5 % par an (C) (contre, on le rappelle, une croissance moyenne des dépenses de 2,4 % en volume de 2000 à 2009) ;

- les chiffres (1, 2 et 3) correspondent à des hypothèses de croissance du PIB respectivement égales à celles du Gouvernement (1), de 2 % par an (2) (après 1,75 % en 2011²) et de 1,75 % par an (3).

Le scénario A2 correspond à celui présenté ci-avant, suggérant que le Gouvernement pourrait devoir annoncer à l'automne 2011 des mesures supplémentaires pour 10 milliards d'euros en 2012.

¹ Plus précisément, pour le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2011.

² Prévisions de l'Insee pour les deux premiers trimestres, puis par convention croissance de 2 % en rythme annualisé les deux trimestres suivants.

La trajectoire de finances publiques : quelques scénarios

(montants en points de PIB)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Scénario A1 : scénario du Gouvernement | | | | | | | | |
| Croissance du PIB | 2,4 | 0,2 | -2,6 | 1,6 | 2,0 | 2,25 | 2,5 | 2,5 |
| Solde des administrations publiques | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7,0 | -5,7 | -4,6 | -3,0 | -2,0 |
| <i>Administrations publiques centrales</i> | -2,3 | -3,1 | -6,4 | -5,8 | -4,6 | -3,7 | -2,6 | -2,0 |
| <i>Administrations publiques locales</i> | -0,4 | -0,5 | -0,3 | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,1 | 0,0 |
| <i>Administrations de sécurité sociale</i> | 0,0 | 0,3 | -0,8 | -1,2 | -0,9 | -0,7 | -0,4 | -0,1 |
| Dette publique | 63,9 | 67,7 | 78,3 | 81,7 | 84,6 | 86,0 | 85,6 | 84,1 |
| Scénario A2 : scénario du Gouvernement + croissance de 1,75 % en 2011 et 2 % ensuite | | | | | | | | |
| Croissance du PIB | 2,4 | 0,2 | -2,6 | 1,6 | 1,75 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Solde des administrations publiques | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7,0 | -5,9 | -5,1 | -4,2 | -3,3 |
| <i>Administrations publiques centrales</i> | -2,3 | -3,1 | -6,4 | -5,8 | -4,7 | -3,9 | -3,2 | -2,7 |
| <i>Administrations publiques locales</i> | -0,4 | -0,5 | -0,3 | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,1 | 0,0 |
| <i>Administrations de sécurité sociale</i> | 0,0 | 0,3 | -0,8 | -1,2 | -1,0 | -0,9 | -0,9 | -0,7 |
| Dette publique | 63,9 | 67,7 | 78,3 | 81,7 | 85,1 | 87,0 | 88,1 | 88,2 |
| Scénario A3 : scénario du Gouvernement + croissance de 1,75 % par an | | | | | | | | |
| Croissance du PIB | 2,4 | 0,2 | -2,6 | 1,6 | 1,75 | 1,75 | 1,75 | 1,75 |
| Solde des administrations publiques | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7,0 | -5,9 | -5,3 | -4,7 | -4,1 |
| <i>Administrations publiques centrales</i> | -2,3 | -3,1 | -6,4 | -5,8 | -4,7 | -4,1 | -3,4 | -3,1 |
| <i>Administrations publiques locales</i> | -0,4 | -0,5 | -0,3 | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,1 | 0,0 |
| <i>Administrations de sécurité sociale</i> | 0,0 | 0,3 | -0,8 | -1,2 | -1,0 | -1,1 | -1,1 | -1,1 |
| Dette publique | 63,9 | 67,7 | 78,3 | 81,7 | 85,1 | 87,5 | 89,2 | 90,3 |
| Scénario B1 : scénario du Gouvernement + croissance des dépenses de 1 % en volume | | | | | | | | |
| Croissance du PIB | 2,4 | 0,2 | -2,6 | 1,6 | 2,0 | 2,25 | 2,5 | 2,5 |
| Solde des administrations publiques | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7,0 | -5,9 | -4,9 | -3,5 | -2,8 |
| <i>Administrations publiques centrales</i> | -2,3 | -3,1 | -6,4 | -5,8 | -4,6 | -3,7 | -2,7 | -2,3 |
| <i>Administrations publiques locales</i> | -0,4 | -0,5 | -0,3 | -0,1 | -0,2 | -0,3 | -0,4 | -0,2 |
| <i>Administrations de sécurité sociale</i> | 0,0 | 0,3 | -0,8 | -1,2 | -1,1 | -0,9 | -0,5 | -0,3 |
| Dette publique | 63,9 | 67,7 | 78,3 | 81,7 | 84,9 | 86,4 | 86,4 | 85,7 |
| Scénario B2 : croissance des dépenses de 1 % en volume + croissance du PIB de 1,75 % en 2011 et 2 % ensuite | | | | | | | | |
| Croissance du PIB | 2,4 | 0,2 | -2,6 | 1,6 | 1,75 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Solde des administrations publiques | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7,0 | -6,1 | -5,4 | -4,8 | -4,2 |
| <i>Administrations publiques centrales</i> | -2,3 | -3,1 | -6,4 | -5,8 | -4,7 | -4,0 | -3,3 | -3,0 |
| <i>Administrations publiques locales</i> | -0,4 | -0,5 | -0,3 | -0,1 | -0,2 | -0,3 | -0,4 | -0,2 |
| <i>Administrations de sécurité sociale</i> | 0,0 | 0,3 | -0,8 | -1,2 | -1,2 | -1,2 | -1,1 | -1,0 |
| Dette publique | 63,9 | 67,7 | 78,3 | 81,7 | 85,3 | 87,6 | 89,2 | 90,2 |

(suite page suivante)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Scénario B3 : croissance des dépenses de 1 % en volume + croissance du PIB de 1,75 % | | | | | | | | |
| Croissance du PIB | 2,4 | 0,2 | -2,6 | 1,6 | 1,75 | 1,75 | 1,75 | 1,75 |
| Solde des administrations publiques | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7,0 | -6,1 | -5,8 | -5,5 | -5,3 |
| <i>Administrations publiques centrales</i> | -2,3 | -3,1 | -6,4 | -5,8 | -4,7 | -4,1 | -3,7 | -3,5 |
| <i>Administrations publiques locales</i> | -0,4 | -0,5 | -0,3 | -0,1 | -0,2 | -0,3 | -0,4 | -0,2 |
| <i>Administrations de sécurité sociale</i> | 0,0 | 0,3 | -0,8 | -1,2 | -1,2 | -1,3 | -1,5 | -1,5 |
| Dette publique | 63,9 | 67,7 | 78,3 | 81,7 | 85,3 | 88,1 | 90,7 | 92,9 |
| Scénario C1 : scénario du Gouvernement + croissance des dépenses de 1,5 % en volume | | | | | | | | |
| Croissance du PIB | 2,4 | 0,2 | -2,6 | 1,6 | 2,0 | 2,25 | 2,5 | 2,5 |
| Solde des administrations publiques | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7,0 | -6,1 | -5,4 | -4,3 | -3,8 |
| <i>Administrations publiques centrales</i> | -2,3 | -3,1 | -6,4 | -5,8 | -4,7 | -3,9 | -3,1 | -2,8 |
| <i>Administrations publiques locales</i> | -0,4 | -0,5 | -0,3 | -0,1 | -0,2 | -0,3 | -0,4 | -0,2 |
| <i>Administrations de sécurité sociale</i> | 0,0 | 0,3 | -0,8 | -1,2 | -1,2 | -1,1 | -0,9 | -0,8 |
| Dette publique | 63,9 | 67,7 | 78,3 | 81,7 | 85,1 | 87,2 | 88,0 | 88,2 |
| Scénario C2 : croissance des dépenses de 1,5 % en volume + croissance du PIB de 1,75 % en 2011 et 2 % ensuite | | | | | | | | |
| Croissance du PIB | 2,4 | 0,2 | -2,6 | 1,6 | 1,75 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Solde des administrations publiques | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7,0 | -6,4 | -6,0 | -5,6 | -5,3 |
| <i>Administrations publiques centrales</i> | -2,3 | -3,1 | -6,4 | -5,8 | -4,8 | -4,2 | -3,7 | -3,5 |
| <i>Administrations publiques locales</i> | -0,4 | -0,5 | -0,3 | -0,1 | -0,2 | -0,3 | -0,4 | -0,2 |
| <i>Administrations de sécurité sociale</i> | 0,0 | 0,3 | -0,8 | -1,2 | -1,3 | -1,4 | -1,5 | -1,5 |
| Dette publique | 63,9 | 67,7 | 78,3 | 81,7 | 85,6 | 88,4 | 90,8 | 92,8 |
| Scénario C3 : croissance des dépenses de 1,5 % en volume + croissance du PIB de 1,75 % | | | | | | | | |
| Croissance du PIB | 2,4 | 0,2 | -2,6 | 1,6 | 1,75 | 1,75 | 1,75 | 1,75 |
| Solde des administrations publiques | -2,7 | -3,3 | -7,5 | -7,0 | -6,4 | -6,3 | -6,3 | -6,4 |
| <i>Administrations publiques centrales</i> | -2,3 | -3,1 | -6,4 | -5,8 | -4,8 | -4,4 | -4,1 | -4,1 |
| <i>Administrations publiques locales</i> | -0,4 | -0,5 | -0,3 | -0,1 | -0,2 | -0,3 | -0,4 | -0,2 |
| <i>Administrations de sécurité sociale</i> | 0,0 | 0,3 | -0,8 | -1,2 | -1,3 | -1,6 | -1,9 | -2,1 |
| Dette publique | 63,9 | 67,7 | 78,3 | 81,7 | 85,6 | 89,0 | 92,3 | 95,5 |

Remarques :

Dans les scénarios des séries B et C, on suppose que les administrations publiques locales poursuivent un objectif de solde, fixé par convention à - 0,3 point de PIB en moyenne (les fluctuations provenant du cycle électoral).

Les mesures nouvelles sur les recettes des administrations publiques centrales et des administrations de sécurité sociales sont fixées à 17,7 milliards d'euros en 2011 (dont 12,9 milliards d'euros de mesures résultant de mesures postérieures au 1^{er} juillet 2010) et 3 milliards d'euros chacune des trois années suivantes, conformément à la LPFP 2011-2014.

Sources : Insee, présent projet de programme de stabilité, calculs de la commission des finances

Tous ces scénarios sont vraisemblables, et aucun ne peut être qualifié de pessimiste.

Même si le scénario de dépenses publiques du Gouvernement était vérifié, une croissance de 1,75 % par an conduirait, sans effort supplémentaire, à un déficit de 5,9 points de PIB en 2011 (contre 5,7 points de PIB selon le Gouvernement), et de plus de 4 points de PIB en 2014.

Le respect des obligations *stricto sensu* de la LPFP (normes de dépenses de l'Etat et des régimes obligatoires de base de sécurité sociale uniquement + obligation de respecter la trajectoire de solde tant que la croissance n'est pas inférieure à 2 %) peut être assimilé, pour ce qui concerne le solde :

- au scénario du Gouvernement (A1) si la croissance est de 2 % ;
- à un scénario intermédiaire entre les scénarios A1 et A2 si la croissance est de 1,75 %. Le déficit public serait alors de l'ordre de 2,7 point de PIB en 2014.

Si les gouvernements se contentaient de respecter les normes de dépenses de l'Etat et des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, sans prendre de mesures supplémentaires pour compenser la moindre croissance, le scénario le plus plausible semble être le scénario B3 (croissance des dépenses de 1 % par an en volume + croissance du PIB de 1,75 % par an en volume). Le déficit serait de 6,1 points de PIB en 2011 et, du fait du faible différentiel entre la croissance du PIB et des dépenses publiques, ne diminuerait que de 0,3 point par an environ, d'où un déficit de 5,5 points de PIB en 2013 et 5,3 point de PIB en 2014.

Les scénarios C1 à C3 indiquent ce qui se passerait si le Gouvernement se contentait de ramener la croissance des dépenses publiques à 1,5 % en volume (contre une moyenne on le rappelle de 2,4 % de 2000 à 2009). Sans augmentation supplémentaire des prélèvements obligatoires, avec une croissance de 1,75 %, le déficit serait encore de 6,4 points de PIB en 2014. Le scénario C2, légèrement moins défavorable (il suppose que la croissance est de 2 % à partir de 2012), conduit à un déficit de 5,3 points de PIB en 2014. Il correspond à peu près à celui retenu par la Commission européenne à l'automne 2010 et évoqué ci-avant. Il doit être absolument évité, car il placerait la France en mauvaise position au sein de la zone euro, et susciterait un risque de fortes tensions sur les taux d'intérêt – c'est-à-dire, dans le contexte actuel, un risque de crise majeure pouvant mettre en cause la soutenabilité de la dette publique.

*

* *

Au total, l'examen de ce projet de programme de stabilité s'avère décevant. Même si les résultats d'exécution de 2010 sont meilleurs que prévus, le Gouvernement persiste à afficher des hypothèses macro-économiques volontaristes. Il se place donc de lui-même dans la situation d'avoir à effectuer à l'automne prochain un difficile arbitrage. Soit il en reste à une présentation formellement cohérente de la programmation triennale, sans vouloir documenter de manière précise les réductions de dépenses budgétaires et fiscales nécessaires pour respecter le « chemin de convergence », et il prendra le grave risque d'avoir à affronter les critiques des institutions européennes et le jugement incertain des marchés financiers ; soit il concrétise l'approche de sincérité évoquée début avril par le ministre du budget, mais cela pourrait signifier d'accroître la pression budgétaire de 6 à 10 milliards d'euros en 2012, ce qui est loin d'être impossible, mais ce qui est inusuel à la veille d'une année électorale majeure. C'est bien pourtant la seconde branche de l'alternative qui est la moins risquée des deux, tant il est vrai que la compétition de 2012 se situera largement sur le terrain de la crédibilité.

En termes de méthodes, et à la veille d'examiner le projet de loi de révision constitutionnelle destinée à mieux garantir le retour à l'équilibre des finances publiques, votre rapporteur général exprimera deux regrets. Tout d'abord, celui que les avancées initiées par le Sénat à l'automne, lors de l'examen de la loi de programmation triennale, ne soient pas confirmées par ce programme de stabilité, qu'il s'agisse de la présentation des objectifs de dépense en milliards d'euros courants, de la recherche d'une séquence plus prudente de croissance économique et de progression de la dépense publique, de l'exigence d'un vote parlementaire - après examen approfondi et amendements - sur la « trajectoire des finances publiques »... Il sera proposé au Sénat de maintenir ces acquis.

Ensuite, il convient de rappeler combien il serait utile à notre pays de tourner le dos à une pratique révolue et totalement inefficace consistant à « proclamer » des hypothèses économiques décalées par rapport à la réalité. Votre rapporteur général n'est pas un admirateur de l'approche communautaire en matière d'automaticité des sanctions pour les Etats qui divergeraient par rapport à la tenue de leurs obligations, mais il persiste à penser que le respect de la souveraineté nationale suppose la reconstitution la plus rapide possible de nos marges de manœuvre. A la veille de l'échéance de 2012, l'affirmation du principe de prudence en matière de gestion des finances publiques est plus que jamais indispensable.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le **mardi 26 avril 2011**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à **l'examen du rapport d'information de M. Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de programme de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.**

A l'issue d'un large débat, la commission a **autorisé la publication du rapport d'information.**

Le compte-rendu de cette réunion peut être consulté sur le site Internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/commission/fin/travaux.html>