

N° 659

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2012

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1), préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2013,*

Par M. François MARC,

Sénateur,  
*Rapporteur général.*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Adnot, Mme Michèle André, MM. Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, François Marc, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.



# SOMMAIRE

Pages

## PREMIÈRE PARTIE

### L'HÉRITAGE DE LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE

<b>I. L'ABSENCE DE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	9
<b>A. LA CRISE N'EXPLIQUE QU'UNE FAIBLE PART DU DÉFICIT PUBLIC ACTUEL</b> .....	9
1. <i>Une responsabilité collective</i> .....	9
2. <i>L'impact « comptable » de la crise sur le déficit public : environ 3,8 points de PIB</i> .....	10
<b>B. MÊME SANS LA CRISE, LE DÉFICIT DEMEURERAIT DE L'ORDRE DE 3 POINTS DE PIB EN 2012</b> .....	13
1. <i>La stratégie censée permettre au Gouvernement de revenir à l'équilibre en 2012 était inadaptée</i> .....	13
a) <i>L'augmentation des prélèvements obligatoires d'environ 40 milliards d'euros en 2011 et en 2012 n'aurait pas été décidée sans la crise</i> .....	13
b) <i>L'hypothèse de croissance du PIB de 2,5 % par an n'était manifestement pas réaliste</i> .....	14
2. <i>Sans la crise, l'ancienne majorité n'aurait pas augmenté les recettes et le déficit serait toujours de l'ordre de 3 points de PIB en 2012</i> .....	15
a) <i>Selon une approche purement comptable, l'action du précédent Gouvernement a contribué à réduire le déficit d'environ 1 point de PIB</i> .....	15
(1) <i>Un déficit structurel réduit d'environ 0,7 point de PIB en 2008-2012, selon la Commission européenne</i> .....	15
(2) <i>Un effort structurel de l'ordre de 1,5 point entre 2007 et 2012</i> .....	17
b) <i>Toutefois, sans la crise, la politique que le gouvernement précédent prévoyait de conduire aurait accru le déficit</i> .....	17
<b>C. L'ABSENCE DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PENDANT LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE</b> .....	19
1. <i>Une stabilisation des dépenses publiques en volume en 2011...</i> .....	19
2. <i>... correspondant à une croissance d'environ 1 % en volume sans phénomènes exceptionnels...</i> .....	20
3. <i>... et qui n'empêche pas une augmentation moyenne de 1,4 % en volume en 2008-2011 (contre un objectif initial de 1,1 %)</i> .....	20
<b>D. UN HÉRITAGE PARTICULIÈREMENT PÉNALISANT EN 2012 ET EN 2013</b> .....	21
1. <i>La nécessité de prendre des mesures supplémentaires en 2012 pour ramener comme prévu le déficit public à 4,5 points de PIB</i> .....	21
a) <i>Selon la Cour des comptes, des recettes publiques inférieures de 6 à 10 milliards d'euros aux prévisions</i> .....	21
b) <i>Selon le Gouvernement, des recettes qui, sans mesures correctrices, seraient inférieures en 2012 de 7,1 milliards d'euros aux prévisions</i> .....	24
c) <i>Des ordres de grandeur confirmés par les estimations de la commission des finances</i> .....	25
d) <i>Les dépenses publiques devraient en revanche augmenter comme prévu de seulement 0,5 % en volume en 2012, en raison de la diminution des dépenses de l'Etat en volume et d'une inflation supérieure à la moyenne</i> .....	28

2. <i>Le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012 : des augmentations de recettes de 13,3 milliards d'euros (dont 7,2 milliards en 2012)</i> .....	29
3. <i>Le défi de 2013</i> .....	31
a) Une « marche » redoutable à franchir.....	31
b) Des contentieux fiscaux communautaires mal évalués ou non pris en compte par la précédente législature augmenteront en 2013 les dépenses de près de 6 milliards d'euros (soit 0,5 point de dépenses ou 0,3 point de PIB) .....	33
<b>II. UN ÉCHEC COLLECTIF DE LA GESTION DE LA CRISE PAR LES ETATS EUROPÉENS</b> .....	34
<b>A. LA CRISE DE LA ZONE EURO : QUELQUES RAPPELS</b> .....	34
1. <i>La Grèce a d'elle-même rendu ses finances publiques insoutenables</i> .....	34
a) Les taux d'intérêt à 10 ans de la Grèce sont de l'ordre de 25 % .....	34
b) Les causes de cette augmentation.....	35
(1) Un déficit arithmétiquement insoutenable .....	35
(2) Les mensonges du Gouvernement grec .....	36
2. <i>Les autres Etats en difficulté : des augmentations autoréalisatrices des taux d'intérêt</i> .....	36
a) Une fragilité due à l'euro .....	36
(1) L'impossibilité de dévaluer et la « fuite vers la qualité ».....	36
(2) Un déficit extérieur courant très important pour les Etats du sud .....	37
b) Des augmentations autoréalisatrices de taux d'intérêts .....	38
(1) Un risque de crise autoréalisatrice pour tout Etat ayant une dette publique de l'ordre de 100 points de PIB .....	38
(2) L'absence d'engagement de la BCE d'éviter les augmentations autoréalisatrices de taux.....	39
c) L'extension de la crise à l'Irlande, au Portugal, à l'Espagne et à l'Italie .....	39
(1) Les quatre Etats « en difficulté » autres que la Grèce.....	39
(2) La diminution des taux d'intérêt de l'Allemagne et, dans une certaine mesure, de la France.....	41
<b>B. UNE INCAPACITÉ DE LA ZONE EURO À FAIRE FACE À LA SITUATION</b> .....	42
1. <i>Des réponses insuffisantes</i> .....	42
a) Des réactions toujours tardives et insuffisantes .....	42
(1) Des réponses a minima et toujours a posteriori .....	42
(2) Une mise en œuvre trop lente des mesures annoncées .....	42
(3) Une prise de décisions paralysée par la règle de l'unanimité .....	44
b) Des fonds impressionnants « sur le papier » mais qui seraient probablement incapables de se financer en cas de crise grave.....	44
2. <i>La nécessité pour la BCE d'occuper en partie le « vide politique »</i> .....	46
a) Le recours à des instruments de politique monétaire « non conventionnels » .....	46
(1) Seule la BCE a la « force de frappe » nécessaire pour éviter l'effondrement de la zone euro .....	46
(2) La BCE a considérablement accru son bilan .....	46
(a) <i>L'aide aux banques : l'augmentation de l'encours des prêts dans le cadre des opérations d'open market</i> .....	46
(b) <i>L'aide aux Etats : le programme pour les marchés de titres (Securities Market Programme, SMP)</i> .....	47
(c) <i>Un bilan supérieur en points de PIB à celui de la Réserve fédérale des Etats-Unis, mais concentré sur les banques</i> .....	47
b) Le contrat implicite actuel : les Etats réduisent leur déficit, en échange de quoi la BCE accepte de les aider .....	48

## DEUXIÈME PARTIE

### QUELLE POLITIQUE DE FINANCES PUBLIQUES EN 2012, 2013 ET AU-DELÀ ?

<b>I. LES PRINCIPES D'UNE POLITIQUE DES FINANCES PUBLIQUES RESPONSABLE</b> .....	51
<b>A. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA FRANCE</b> .....	51
1. <i>Respecter les engagements de la France</i> .....	51
a) Le fond du problème : une crise de confiance entre les principaux acteurs de la zone euro .....	51
b) Le respect par la France de ses engagements, une nécessité pour renforcer la confiance et sortir de la crise .....	52
2. <i>Les implications pour la France des nouvelles règles budgétaires européennes</i> .....	53
a) Les nouveaux textes .....	53
(1) Le « Six pack » .....	53
(2) Le TSCG, signé mais pas ratifié .....	57
(3) Le « Two pack », en cours de discussion .....	57
b) 2013 : ramener le déficit sous le seuil des 3 points de PIB en 2013 (volet « correctif » du pacte de stabilité) .....	57
c) Les années ultérieures : respecter les nouvelles exigences du droit communautaire .....	58
(1) Selon le volet « préventif » du pacte de stabilité : atteindre un objectif à moyen terme proche de l'équilibre en réduisant le déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an .....	58
(2) Le critère de dette (volet « correctif » du pacte de stabilité) devrait être satisfait grâce à la réduction du déficit et à la croissance du PIB .....	59
3. <i>Soutenir la croissance</i> .....	61
4. <i>Préserver la relation privilégiée avec l'Allemagne</i> .....	63
<b>B. LES HYPOTHÈSES PRÉCONISÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES</b> .....	64
1. <i>Une croissance potentielle de l'ordre de 1,5 %</i> .....	64
2. <i>Les hypothèses de croissance du PIB : 0,4 % en 2012, 1,2 % en 2013 et 1,5 % ensuite</i> .....	67
a) Une hypothèse de croissance de 0,4 % en 2012 (contre 0,3 % pour le Gouvernement) .....	67
b) Une hypothèse de croissance de 1,2 % en 2013 (identique à celle du Gouvernement) .....	67
c) Une hypothèse de croissance de 1,5 % à partir de 2014 (contre 2 % pour le Gouvernement) .....	67
d) Des scénarios alternatifs sont envisageables .....	68
3. <i>Une hypothèse de croissance « spontanée » des dépenses publiques de l'ordre de 1,5 %</i> .....	69
<b>C. DES PRINCIPES EXIGEANTS POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT, DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE À PRÉCISER</b> .....	72
1. <i>Un PLF 2013 aux contours encore imprécis, compte tenu des retards dans la budgétisation liés aux élections</i> .....	72
2. <i>Une évolution de la maquette budgétaire plus politique que juridique</i> .....	72
3. <i>Une méthodologie, un calendrier et des objectifs ambitieux (mais encore à préciser) pour la maîtrise des dépenses</i> .....	73
4. <i>Des règles de gouvernance encourageantes</i> .....	75
a) Une meilleure sélectivité des investissements publics .....	75
b) Un renforcement de l'encadrement des taxes affectées aux opérateurs .....	76
c) Le monopole des lois financières sur les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires .....	76

<b>II. LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	77
<b>A. QUEL EFFORT EN 2013 ET AU-DELÀ ?</b> .....	77
1. <i>A politiques inchangées, le déficit serait toujours de l'ordre de 5 points de PIB en 2017</i> .....	77
2. <i>La programmation du Gouvernement</i> .....	80
a) Les grands équilibres.....	80
b) Un effort également réparti entre dépenses et recettes sur l'ensemble de la législature, conformément aux engagements pris pendant la campagne.....	80
c) C'est à juste titre qu'en 2013 l'effort porterait essentiellement sur les recettes.....	83
3. <i>L'objectif de croissance des dépenses publiques de 0,8 % en volume retenu par le Gouvernement est conforme aux préconisations de la commission des finances</i> .....	84
4. <i>L'effort sur les recettes et les dépenses envisagé par le Gouvernement pourrait devoir être revu à la hausse si la croissance était plus faible que prévu</i> .....	86
a) Le déficit serait ramené à 3 points de PIB en 2013 avec une croissance de 1,2 %, mais pas avec une croissance inférieure .....	87
b) Une fois le déficit ramené sous le seuil de 3 points de PIB, le respect du critère de diminution de la dette pourrait être remis en cause avec une croissance de 1 % à compter de 2014.....	88
<b>B. LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE</b> .....	91
1. <i>Une nécessité mise en évidence par la crise de la dette</i> .....	91
2. <i>La « TVA sociale » : une augmentation de la fiscalité de 13,2 milliards d'euros, dont seulement 3,3 milliards auraient bénéficié à l'industrie</i> .....	92
<b>III. COMMENT SORTIR DE LA CRISE DE LA ZONE EURO ?</b> .....	93
<b>A. LA CRISE GRECQUE : DES INCERTITUDES MAXIMALES</b> .....	93
1. <i>Une crise grecque toujours pas réglée</i> .....	93
a) Deux plans d'aide.....	93
b) Vers un nouveau défaut de la Grèce ? .....	94
2. <i>Deux scénarios extrêmes</i> .....	94
a) Le scénario pessimiste : défaut désordonné, sortie de l'euro, crise économique majeure .....	94
b) Le scénario optimiste : une fin de la crise vers 2014 grâce à un défaut complet de la Grèce, quand elle aura un excédent budgétaire primaire ?.....	95
<b>B. LE VRAI ENJEU : ÉVITER UNE CONTAGION DE LA CRISE À L'ESPAGNE ET À L'ITALIE</b> .....	96
1. <i>Les inquiétudes croissantes vis-à-vis de l'Espagne et de l'Italie</i> .....	96
2. <i>Les décisions du Conseil européen du 29 juin 2012</i> .....	96
a) Le « rapport Van Rompuy » du 26 juin 2012.....	97
(1) Le « cadre financier intégré » .....	97
(2) L'union budgétaire.....	97
b) L'annonce d'importantes décisions de principe par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro.....	98
c) La décision par le Conseil européen de poursuivre les réflexions proposées par le « rapport Van Rompuy » .....	100
3. <i>La réduction du risque d'augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêt pour l'Espagne et l'Italie</i> .....	101
a) Les augmentations « autoréalisatrices » des taux d'intérêt sont souvent des surréactions à des phénomènes réels .....	101
(1) La crise du second semestre 2011 découle largement de la décision en juillet de faire subir des pertes au secteur privé dans le cas de la Grèce .....	101
(2) L'Irlande a vu ses taux d'intérêt à 10 ans passer de 14 % à 7 %.....	101
b) La seule aggravation possible de la crise : le défaut de l'Espagne et de l'Italie, phénomène tellement grave qu'il est de fait impossible ? .....	101

4. <i>La nécessité d'aller plus loin</i> .....	102
a) Permettre à la BCE de jouer efficacement son rôle de prêteur en dernier ressort .....	102
(1) La solution proposée (notamment) par la commission des finances du Sénat : « brancher » le FESF ou le MES sur la BCE .....	102
(2) Un préalable : le rétablissement de la confiance entre la BCE et les États .....	103
b) Une forme de mutualisation de la dette sera probablement inévitable .....	103
(1) Les « vrais eurobonds » : une idée hors de portée à court terme.....	103
(2) Deux propositions envisageables à court terme : les « eurobills » et le « fonds de rédemption ».....	103
 <b>ANNEXE - LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AUX DISPOSITIFS DE STABILITÉ</b> .....	 105
 <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	 107
 <b>I. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES</b> .....	 107
 <b>II. AUDITION DE MM. PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET JÉRÔME CAHUZAC, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET</b> .....	 125
 <b>III. EXAMEN DU RAPPORT</b> .....	 143



## **PREMIÈRE PARTIE L'HÉRITAGE DE LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE**

### **I. L'ABSENCE DE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES**

Le déficit public s'est établi à 5,2 points de PIB en 2011.

Dans le cas de l'année 2012, le programme de stabilité d'avril 2012 prévoit un déficit de 4,4 points de PIB (objectif ramené à 4,5 points de PIB par le nouveau Gouvernement). Toutefois, sans mesures supplémentaires de réduction, le déficit serait de l'ordre de 4,8 points de PIB, selon la Cour des comptes comme selon le Gouvernement<sup>1</sup>.

#### ***A. LA CRISE N'EXPLIQUE QU'UNE FAIBLE PART DU DÉFICIT PUBLIC ACTUEL***

##### **1. Une responsabilité collective**

Le niveau élevé du déficit public actuel ne provient que partiellement de la crise. En effet, il serait considérablement plus bas si les gouvernements successifs ne s'étaient précédemment accommodés d'un déficit structurel élevé.

Schématiquement, avant 2008, il faut distinguer deux périodes :

- du premier choc pétrolier à la crise de 1992-1993, le déficit public a été d'environ 2 points de PIB en moyenne ;

- de la crise de 1992-1993 à 2007, il a été d'environ 3,5 points de PIB en moyenne.

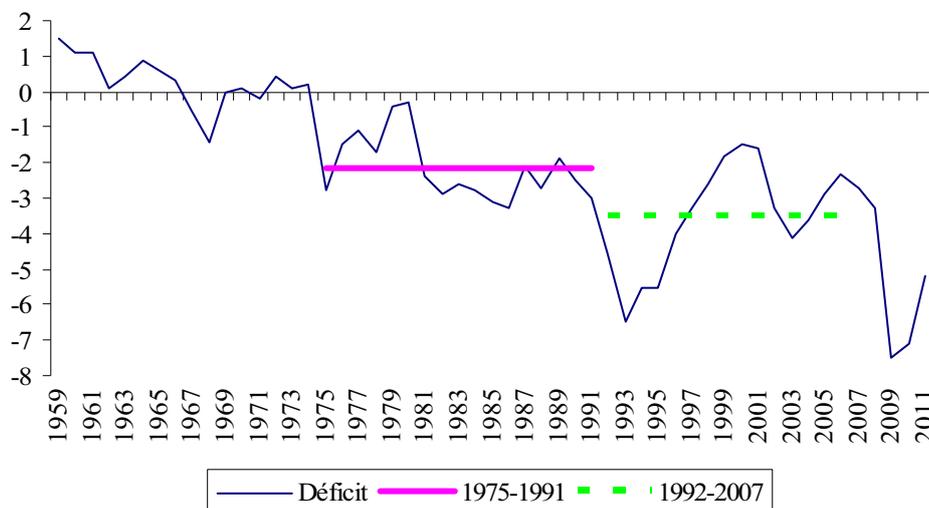
Le PIB tendant à fluctuer autour de son niveau potentiel, ces chiffres correspondent à peu près au déficit structurel moyen de la période considérée.

---

<sup>1</sup> Selon le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques (juillet 2012), les aléas à la baisse sur le solde de 2012 avec une croissance de 0,4 % sont compris entre 6 et 10 milliards d'euros, soit entre 0,3 et 0,5 point de PIB. Le Gouvernement évalue quant à lui les moindres recettes à 7,1 milliard d'euros, soit 0,3 point de PIB.

### Le déficit public : évolution historique

(en points de PIB)



Sources : Insee, calculs de la commission des finances

Un déficit public structurel de l'ordre de 3 points de PIB est, en tant que tel, soutenable. En effet, un tel déficit conduit à une dette qui se stabilise autour de 75 ou 100 points de PIB, selon que la croissance en valeur est de 4 % ou 3 %. Avec des taux d'intérêt « normaux », cela correspond à une charge d'intérêts supportable.

Si cette politique apparaît rétrospectivement inadaptée, c'est en raison de la succession de crises depuis 2008 :

- dans un premier temps, la forte récession de 2009 (- 3,1 %), consécutive à la faillite de la banque américaine Lehman Brothers, a porté le déficit effectif à un niveau très élevé ;

- dans un second temps, la crise des dettes souveraines dans la zone euro a suscité, pour chaque Etat, le risque d'une augmentation autoréalisatrice de ses taux d'intérêt.

Avec le recul, il apparaît donc que les gouvernements en place depuis le début des années 1990, voire depuis 1975, ont manqué de prudence.

### 2. L'impact « comptable » de la crise sur le déficit public : environ 3,8 points de PIB

Le tableau ci-après, calculé par la commission des finances, indique les différents facteurs d'évolution du solde public depuis 2003 :

- l'effort structurel, correspondant à ce qui dépend de l'action du Gouvernement. Il se définit comme la somme de l'évolution du ratio dépenses/PIB potentiel et des mesures nouvelles sur les recettes ;

- les facteurs ne dépendant pas de l'action du Gouvernement, c'est-à-dire les fluctuations du solde conjoncturel et de l'élasticité des recettes au PIB (c'est-à-dire de leur tendance spontanée à augmenter plus ou moins vite que le PIB en valeur).

Il montre en particulier qu'en 2008-2012, la croissance faible ou négative a augmenté le déficit conjoncturel de 3,8 points de PIB. Autrement dit, **sans la crise, toutes choses égales par ailleurs le déficit serait actuellement inférieur de 3,8 points de PIB.**

D'autres estimations sont possibles, en fonction notamment des hypothèses retenues en matière de croissance potentielle.

## Les facteurs d'évolution du solde public : une décomposition indicative par la commission des finances

(en points de PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2003-2007	Précédente législature			2003-2012
												2008-2010	2011-2012	2008-2012	
<b>Solde public (en niveau)</b>	<b>-4,1</b>	<b>-3,6</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,7</b>	<b>-3,3</b>	<b>-7,5</b>	<b>-7,1</b>	<b>-5,2</b>	<b>-4,8</b>					
<b>Evolution</b>															
Solde public	-0,8	0,5	0,7	0,6	-0,4	-0,6	-4,2	0,4	1,9	0,4	0,6	-4,4	2,3	-2,1	-1,5
<b>Solde public hors soultes**</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>1</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>-4,2</b>	<b>0,4</b>	<b>1,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>-4,4</b>	<b>2,3</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,5</b>
<b>Facteurs d'évolution</b>															
<b>Effort structurel</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,4</b>	<b>0,2</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>2,8</b>	<b>1,5</b>	<b>2,0</b>
Dont :															
Mesures nouvelles sur les PO**	0,1	0,1	0,4	0,1	-0,6	-0,5	-0,8	0,2	1,0	1,0	0,1	-1,1	2,0	0,9	1,0
Recettes hors PO	-0,1	0,1	0,4	-0,3	0,0	0,2	0,4	-0,1	0,0	-0,2	0,2	0,5	-0,2	0,2	0,4
Maîtrise des dépenses	0,0	-0,2	-0,3	0,4	0,2	0,2	-0,9	0,1	0,4	0,7	0,2	-0,7	1,1	0,4	0,6
<b>Facteurs ne dépendant pas de l'évolution du Gouvernement</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,8</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-2,8</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,2</b>	<b>-3,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,5</b>
Dont :															
Evolution du solde conjoncturel	-0,6	0,3	-0,1	0,3	0,2	-0,9	-2,6	0,1	0,1	-0,6	0,0	-3,3	-0,5	-3,8	-3,8
Elasticité des prélèvements obligatoires au PIB différente de 1***	-0,2	0,1	-0,2	0,6	0,0	0,4	-0,3	0,1	0,4	-0,4	0,2	0,2	0,0	0,2	0,4

\* Sans les mesures correctrices prévues par le nouveau Gouvernement.

\*\* Source des soultes et des mesures nouvelles pour 2000-2008 : Thibault Guyon, Stéphane Sorbe, « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », document de travail de la DGTPE n° 2009/13, décembre 2009.

\*\*\* Calculé par différence. Une sous-estimation éventuelle des mesures nouvelles peut donc conduire à majorer l'élasticité.

Compte tenu des incertitudes sur l'estimation de la croissance potentielle une année donnée, et de la volonté d'en lisser dans la mesure du possible les fluctuations (afin d'identifier le mieux possible ce qui dépend de l'action du Gouvernement), l'effort structurel est ici calculé par rapport à une croissance potentielle fixée par convention à 2 % par an jusqu'en 2007 et 1,5 % ensuite (cette diminution s'expliquant par des raisons démographiques ainsi que par la crise).

Sources : Insee, direction générale du Trésor, documents budgétaires, calculs de la commission des finances

***B. MÊME SANS LA CRISE, LE DÉFICIT DEMEURERAIT DE L'ORDRE DE 3 POINTS DE PIB EN 2012***

Bien entendu, les développements qui précèdent ne signifient pas que sans la crise, le déficit serait « réellement » inférieur de 3,8 points de PIB. En effet, la précédente majorité n'aurait alors sans doute pas pris les mesures considérables d'augmentation des prélèvements obligatoires qui ont été votées en 2011 et en 2012.

Pour évaluer ce que serait actuellement le déficit public s'il n'y avait pas eu la crise, il faut prendre en compte la stratégie de réduction du déficit annoncée par le Gouvernement en 2007.

**1. La stratégie censée permettre au Gouvernement de revenir à l'équilibre en 2012 était inadaptée**

Au début de la précédente législature, le rapport du Gouvernement relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2008, datant de juillet 2007, indiquait : « *l'objectif du Gouvernement est de revenir à l'horizon 2012, et même dès 2010 si la croissance le permet, à une dette inférieure à 60 points de PIB et à un solde public équilibré* ».

Il est possible de montrer que, compte tenu de la stratégie de réduction du déficit du précédent Gouvernement, même sans la crise, le déficit public serait toujours aujourd'hui de l'ordre de 3 points de PIB.

*a) L'augmentation des prélèvements obligatoires d'environ 40 milliards d'euros en 2011 et en 2012 n'aurait pas été décidée sans la crise*

La majorité précédente comptait sur une croissance de 2,5 % par an, soit nettement supérieure à la croissance potentielle (passée d'environ 2 % à 1,5 % à compter de 2008, à cause de la crise et de la démographie), pour compenser des actions discrétionnaires sur les recettes et les dépenses qui, considérées globalement, auraient été quasiment neutres.

La crise l'a obligée à prendre des mesures initialement non prévues, d'où un effort structurel de l'ordre de 1,5 point de PIB. L'ampleur des mesures nécessaires pour contenir le déficit, combinée à l'incapacité des gouvernements précédents à maîtriser les dépenses, a conduit la précédente majorité – en dépit de ses objectifs initiaux de réduction du taux de prélèvements obligatoires – à voter des augmentations massives d'impôts et de prélèvements sociaux entre 2010 et 2012.

**Les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires en 2008-2012 ont été de l'ordre de 17,7 milliards d'euros, soit 0,9 point de PIB.**

Le tableau ci-après, réalisé à partir des données publiées par le précédent Gouvernement, permet de distinguer trois grands blocs de mesures :

- d'un côté, des mesures coûteuses, pour 17 milliards d'euros (loi TEPA pour 10 milliards, TVA restauration pour 3 milliards, allègement de la taxe professionnelle pour 4 milliards) ;

- de l'autre, des dispositions faisant plus que compenser ces mesures coûteuses, pour près de 35 milliards d'euros (dont un milliard d'euros d'atténuations directes ou indirectes de la loi TEPA), en quasi-totalité concentrées sur 2011 et 2012 ;

- entre les deux, le plan de relance, qui a coûté 12,7 milliards d'euros en 2009, mais n'a eu qu'un coût temporaire.

**Les principales mesures relatives aux prélèvements obligatoires depuis juin 2007  
(hors mesures prévues par le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012)**

*(en mesures nouvelles et en milliards d'euros)*

	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	Impact sur les recettes de 2012
<b>Total des mesures nouvelles</b>	<b>-1,3</b>	<b>-9,4</b>	<b>-15,2</b>	<b>4,1</b>	<b>19,2</b>	<b>20,3</b>	<b>17,7</b>
Dont :							
Loi TEPA	-1,3	-6,2	-2,1	-0,5	-0,4	-0,5	-10,0
TVA restauration	0,0	0,0	-1,5	-1,5	0,0	0,0	-3,0
Réforme de la taxe professionnelle	0,0	0,0	0,0	-7,8	3,9	-0,1	-4,0**
Plan de relance	0,0	0,0	-12,7	11,0	3,2	0,0	1,5
Autres (essentiellement les deux « paquets fiscal-social » de 2011 et 2012)	0,0	-3,2	1,1	2,9	12,5	20,9	34,2

Lecture : conformément à ce qui est habituellement le cas dans les documents budgétaires, les mesures sont exprimées en « mesures nouvelles », c'est-à-dire en variation par rapport à l'année précédente. La dernière colonne, qui fait la somme des colonnes précédentes, indique donc le coût total pour l'année 2012.

Ainsi, la TVA restauration, qui coûte 3 milliards d'euros par an en « régime de croisière », mais est entrée en vigueur à la mi-2009, a réduit les recettes de 2009 de 1,5 milliard d'euros, auxquels s'ajoutent, en 2010, 1,5 milliard d'euros de mesures nouvelles supplémentaires.

\* Par convention, loi TEPA.

\*\* Le coût de la loi TEPA indiqué ici est la somme des impacts annuels en mesures nouvelles figurant dans les rapports du Gouvernement sur les prélèvements obligatoires. Le coût effectif peut légèrement différer.

Source : calculs de la commission des finances, d'après les données publiées par le précédent Gouvernement

*b) L'hypothèse de croissance du PIB de 2,5 % par an n'était manifestement pas réaliste*

En sens inverse, alors que la précédente législature anticipait une amélioration spontanée du solde de l'ordre de 2,5 points de PIB, le solde s'est spontanément dégradé de 3,8 points de PIB, en raison de la crise économique.

Si ces 3,8 points de PIB ne sont évidemment pas imputables à sa politique, les 2,5 points d'augmentation spontanée du solde qui auraient résulté de son hypothèse de croissance (de 2,5 % par an) n'étaient, de toute évidence, pas réalistes.

## 2. Sans la crise, l'ancienne majorité n'aurait pas augmenté les recettes et le déficit serait toujours de l'ordre de 3 points de PIB en 2012

La précédente majorité affirme que c'est la crise qui explique le niveau actuellement très élevé du déficit.

Il est évident que sans la crise, le déficit serait actuellement plus faible. Mais quel serait le niveau du déficit sans la crise ? En particulier, la précédente majorité serait-elle parvenue à ramener le solde public à l'équilibre, comme elle s'y était engagée ?

*a) Selon une approche purement comptable, l'action du précédent Gouvernement a contribué à réduire le déficit d'environ 1 point de PIB*

Une première approche, excessivement simplificatrice, consiste à prendre en compte le seul impact **comptable** de la crise, en se référant à l'évolution du **solde structurel** et à l'**effort structurel**.

(1) Un déficit structurel réduit d'environ 0,7 point de PIB en 2008-2012, selon la Commission européenne

- Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2011, la Cour des comptes affirmait que sur les 7,1 points de PIB de déficit de **2010**, la crise en expliquait seulement 2,7 points, soit un peu moins de 40 %, comme le montre le tableau ci-après.

### La décomposition du déficit public en 2010, selon la Cour des comptes

(en points de PIB)

Déficit structurel de 2010 hors coût du plan de relance : 4,9	Déficit structurel constaté en 2007 et hérité du passé	3,7	Contribution de la crise au déficit de 2010 : 2,7
	Effort structurel négatif de 2008 à 2010	0,7	
	Autres facteurs (élasticité des prélèvements obligatoires, recettes non fiscales...)	0,5	
Coût du plan de relance en 2010		0,3	
Déficit conjoncturel		1,9	
Déficit public de 2010		7,1	

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2011

La situation est analogue en 2012. Selon la Commission européenne, le déficit structurel serait de 3,1 point de PIB en 2012, pour un déficit effectif de 4,5 points de PIB. Si l'on prend en compte le fait que, sans mesures correctrices par l'actuelle législature, le déficit serait de 4,8 points de PIB, cela correspond à un déficit structurel de l'ordre de 3,4 points de PIB, soit environ 70 % du déficit total.

- Autrement dit, le déficit actuel correspond très majoritairement à l'héritage du passé. Mais quelle est la part de **l'action conduite pendant la précédente législature** dans le niveau actuel du déficit ?

Selon le tableau précité de la Cour des comptes, en 2010, sur les 7,1 points de PIB de déficit, 0,7 point provenaient d'un effort structurel négatif de 2008 à 2010, c'est-à-dire de l'action discrétionnaire du Gouvernement sur les recettes et les dépenses. La commission des finances parvient à une estimation légèrement plus défavorable : en 2008-2010 l'effort structurel a selon ses estimations été de -1,3 point de PIB, soit, après prise en compte du plan de relance, - 1 point de PIB.

Il était donc possible d'affirmer qu'en **2010**, sur les 7,1 points de PIB de déficit, 4,2 points provenaient de l'action des gouvernements successifs, dont 0,7 point de celle du gouvernement alors en place.

- Toutefois **la situation a changé depuis 2010** puisque désormais, selon une approche purement comptable, **les décisions prises sous la précédente législature ont globalement contribué à réduire le déficit.**

Ainsi, selon la Commission européenne, le déficit structurel serait de 3,1 point de PIB en 2012. Comme en 2007 il s'établissait selon elle à 4,1 points de PIB, **cela suggère que l'action discrétionnaire des pouvoirs publics sous la précédente législature aurait contribué à réduire le déficit pour environ 1 point de PIB (0,7 point de PIB si on prend en compte le fait que sans mesures correctrices, le déficit de 2012 ne serait pas de 4,5 points de PIB, comme le prévoit la Commission européenne, mais de 4,8 points de PIB).**

Autrement dit, sans les mesures prises pendant la précédente législature, le déficit structurel ne serait pas de l'ordre de 3 points de PIB, mais de près de 4 points de PIB (et le déficit effectif ne serait pas de 4,8 points de PIB<sup>1</sup>, mais d'environ 5,5 points de PIB).

---

<sup>1</sup> Avant mesures correctrices devant être prise par la présente législature.

(2) Un effort structurel de l'ordre de 1,5 point entre 2007 et 2012

Ces ordres de grandeur sont confirmés par une approche en termes **d'effort structurel**.

Selon les estimations de la commission des finances, en 2008-2012 les mesures nouvelles sur les recettes (c'est-à-dire en quasi-totalité les 17,7 milliards d'euros d'augmentations de prélèvements obligatoires) et la maîtrise des dépenses ont réduit le déficit de respectivement 0,4 et 1,1 points de PIB, soit 1,5 point de PIB au total (avant prise en compte des mesures correctrices devant être prises en 2012 par l'actuelle législature).

Selon cette approche, on peut donc affirmer que, d'un point de vue purement comptable, l'action du précédent Gouvernement a contribué à réduire le déficit pour environ **1,5 point de PIB**. L'écart par rapport à l'approche en termes d'évolution du solde structurel indiquée ci-avant peut s'expliquer par le fait que la commission des finances retient une estimation plus élevée de la croissance potentielle que celle de la Commission européenne.

*b) Toutefois, sans la crise, la politique que le gouvernement précédent prévoyait de conduire aurait accru le déficit*

Cependant, **on ne peut évidemment affirmer que sans la crise, le déficit de 2012 serait celui de 2007 (2,7 points de PIB), diminué de 1,5 point, et qu'il aurait donc été ramené à 1,2 point de PIB.**

En effet, sans la crise, le précédent Gouvernement n'aurait pas pris les mesures sur les recettes qui ont permis de réduire le déficit puisque, au contraire, il prévoyait de réduire les prélèvements obligatoires. C'est la crise qui l'a obligé à revenir sur son programme et à alourdir massivement les prélèvements obligatoires.

Le tableau ci-après permet de reconstituer ce qui se serait sans doute passé s'il n'y avait pas eu de crise.

**Ce que serait le solde public en 2012 sans la crise, compte tenu du programme de la précédente majorité**

(en points de PIB)

		Programme de stabilité 2008-2012*	Exécution*****	Ce qui se serait passé sans la crise
<b>A</b>	<b>Solde 2007</b>	<b>-2,7</b>		
<b>B</b>	<b>Effort structurel [C+D]</b>	<b>0,1</b>	<b>1,5</b>	<b>-0,6</b>
C	Maîtrise des dépenses**	1,1	0,4	0,4
D	Mesures nouvelles sur les recettes***	-1	1,1	-1
E	<i>Dont : mesures nouvelles sur les PO</i>	<i>-1</i>	<i>0,9</i>	<i>-1</i>
<b>F</b>	<b>Evolution spontanée du solde [G+H]</b>	<b>2,5</b>	<b>-3,6</b>	<b>0,2</b>
G	Evolution du solde conjoncturel	2,5	-3,8	0
H	Impact d'une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB différente de 1****	0	0,2	0,2
<b>I</b>	<b>Solde 2012 [A+B+F]</b>	<b>0</b>	<b>-4,8*****</b>	<b>-3,1</b>

NB : on suppose ici que même sans la crise la précédente majorité aurait légèrement infléchi le rythme de croissance des dépenses publiques (passé de plus de 2 % par an en volume à 1,4 % par an en volume en 2008-2011 et 0,5 % en 2012). En réalité, sans la crise le déficit de 2012 serait donc probablement plus élevé.

\* Répartition par facteurs d'évolution calculée, à titre indicatif, par la commission des finances.

\*\* Evolution du ratio dépenses/PIB potentiel.

\*\*\* Y compris augmentation du ratio recettes hors PO/PIB.

\*\*\*\* Evolution spontanée du taux de prélèvements obligatoires.

\*\*\*\*\* Hors mesures correctrices devant être prises par l'actuelle législature.

Source : commission des finances

**Le programme de stabilité 2008-2012** (décembre 2007) prévoyait de ramener le solde public à l'équilibre en 2012, en totalité grâce à une croissance de 2,5 % par an. En effet, la maîtrise de la dépense aurait seulement permis de compenser les baisses de recettes.

**L'exécution** a été différente : loin d'être revenu à l'équilibre, le solde est passé de - 2,7 points de PIB à - 4,8 points de PIB. Cela vient du fait que les dépenses ont augmenté plus vite que prévu (la maîtrise des dépenses n'ayant amélioré le solde que de 0,4 point de PIB) et que la crise a dégradé le solde de 3,8 points de PIB.

Dans ces conditions, **il est possible de reconstituer ainsi un « scénario sans crise »** :

- la précédente législature n'aurait évidemment pas massivement alourdi les prélèvements obligatoires en fin de mandat, mais s'en serait tenue à son programme, consistant à les alléger d'1 point de PIB ;

- de manière peut-être optimiste, on peut supposer que le Gouvernement serait tout de même parvenu, sinon à ramener la croissance

des dépenses à environ 1 % en volume comme il s'y était engagé, à les réduire comme il l'a fait en réalité (ce qui correspond à une croissance en volume de 1,4 % en 2008-2011 et 0,5 % en 2012) ;

- cette action sur les recettes et les dépenses aurait légèrement accru le déficit, le portant de 2,7 points de PIB à environ **3 points de PIB**.

### **C. L'ABSENCE DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PENDANT LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE**

La précédente majorité entendait ramener le solde public à l'équilibre en 2012 par la seule maîtrise de la dépense. Selon le rapport du Gouvernement relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2008 (juillet 2007), « *la dépense publique devrait (...) progresser, dans son ensemble, environ deux fois moins vite que ces dix dernières années, soit un peu plus de 1 % en volume par an, contre 2¼ % en moyenne sur les dix dernières années* ».

Cet objectif de maîtrise des dépenses n'a pas été atteint.

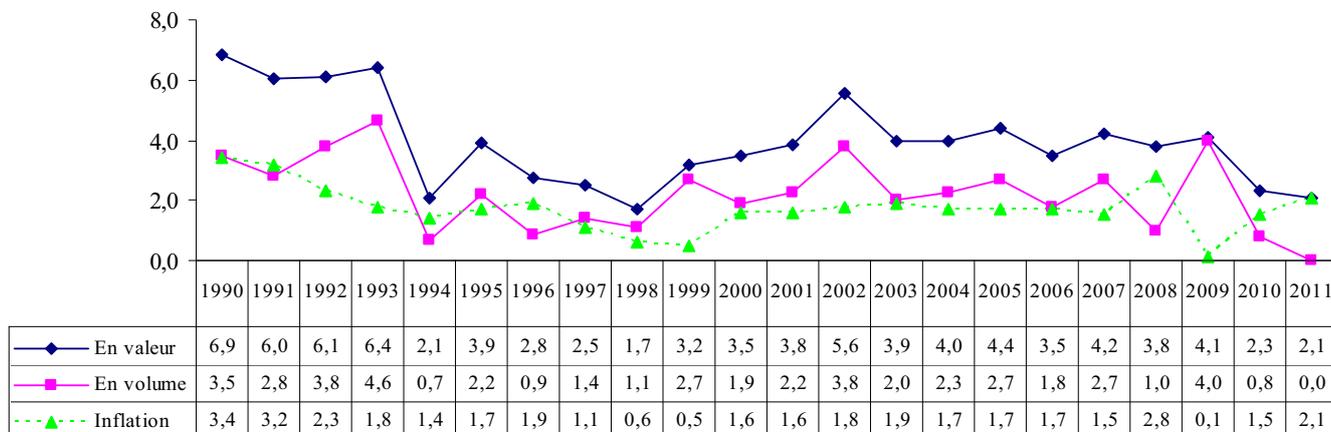
#### **1. Une stabilisation des dépenses publiques en volume en 2011...**

Certes, en 2010 et en 2011, la croissance des dépenses publiques a été historiquement faible, avec en 2011 une stabilité des dépenses en volume.

La stabilisation des dépenses en volume en 2011 (le taux d'évolution en valeur des dépenses publiques étant égal au taux d'inflation, soit 2,1 %) constitue une performance historiquement remarquable, comme le montre le graphique ci-après. Un tel phénomène ne s'était jamais produit.

**La croissance des dépenses publiques**

(en %)



Inflation : croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Source : d'après l'Insee

## 2. ... correspondant à une croissance d'environ 1 % en volume sans phénomènes exceptionnels...

Toutefois, la maîtrise des dépenses en 2011 s'explique en grande partie par des facteurs exceptionnels.

Ainsi, corrigée des phénomènes exceptionnels, la croissance des dépenses a été de l'ordre de 1 % en volume, comme le montre le tableau ci-après.

### La croissance des dépenses publiques en volume corrigée des phénomènes exceptionnels

(en %)

	2010	2011
<b>A Croissance des dépenses observée</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>
B Facteurs exceptionnels [C+D] :		
C Plan de relance*	-0,3	-0,4
D Equipements militaires*	0,4	-0,4
E Diminution exceptionnelle des dépenses locales**	-0,2	
<b>F Croissance des dépenses corrigée des phénomènes exceptionnels [A-B]</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>
G Supplément d'inflation par rapport à la moyenne***	-0,2	0,4
<b>H Croissance des dépenses corrigée des phénomènes exceptionnels et du supplément d'inflation**** [F+G]</b>	<b>0,7</b>	<b>1,2</b>

\* Source : Cour des comptes, rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2011 et 2012.

\*\* Par rapport à une hypothèse d'augmentation spontanée de 1 % en volume (correspondant à celle retenue par l'inspection générale des finances dans son rapport n° 2012-M-008-03 de mai 2012 sur la maîtrise des dépenses de l'Etat).

\*\*\* Par rapport à une moyenne de 1,7 % depuis 1990.

\*\*\*\* On néglige l'impact du supplément d'inflation sur la charge d'intérêt des obligations indexées et sur la régularisation de l'indexation des prestations sociales.

Source : commission des finances

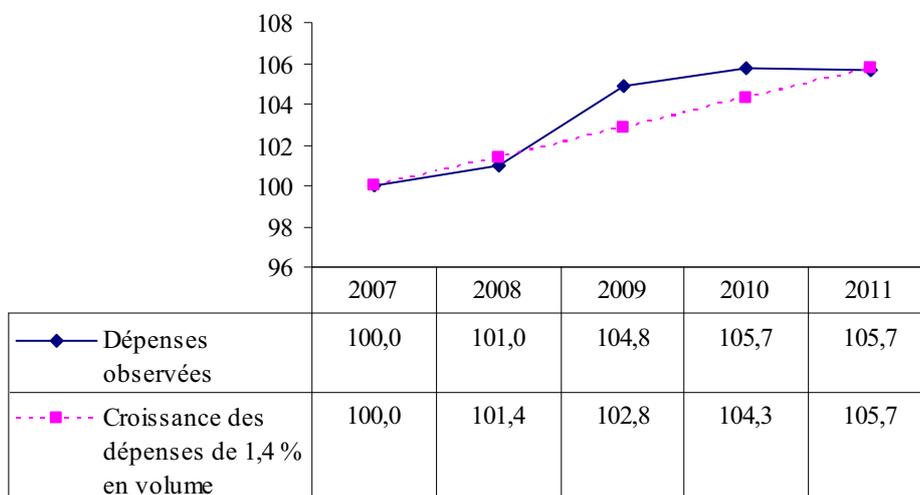
## 3. ... et qui n'empêche pas une augmentation moyenne de 1,4 % en volume en 2008-2011 (contre un objectif initial de 1,1 %)

Par ailleurs, la faible croissance en volume des dépenses publiques en 2010 et en 2011 n'efface pas les dérapages des années précédentes.

En particulier, après la forte croissance des dépenses en 2009, correspondant notamment au plan de relance, l'étonnant aurait été qu'elles continuent d'augmenter conformément à leur tendance historique en 2010 et en 2011. Ainsi, **en moyenne en 2008-2011 les dépenses publiques ont augmenté de 1,4 % par an en volume (contre un objectif de 1,1 % par an pour le programme de stabilité de décembre 2007, 0,4 % par an pour le programme de stabilité d'avril 2012 et 0,8 % par an pour l'actuelle législature)**, comme le montre le graphique ci-après.

### La croissance des dépenses publiques en volume

(2007=100)



Source : Insee, calculs de la commission des finances

**L'absence de respect par la précédente législature de ses engagements en matière de maîtrise des dépenses contribue au déficit actuel pour environ 0,7 point de PIB.**

Dans la mesure où le plan de relance de 2009 n'a été que temporaire, et où l'augmentation du taux de chômage n'a qu'un impact marginal sur la croissance annuelle des dépenses publiques, cela traduit bien un échec de la précédente législature.

Il est d'autant plus étonnant que celle-ci ait fait de la maîtrise des dépenses l'un de ses « chevaux de bataille ».

#### ***D. UN HÉRITAGE PARTICULIÈREMENT PÉNALISANT EN 2012 ET EN 2013***

##### **1. La nécessité de prendre des mesures supplémentaires en 2012 pour ramener comme prévu le déficit public à 4,5 points de PIB**

*a) Selon la Cour des comptes, des recettes publiques inférieures de 6 à 10 milliards d'euros aux prévisions*

Le 2 juillet 2012, la Cour des comptes a publié son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ce rapport constitue l'« audit » de la situation des finances publiques demandé par le Premier ministre, par lettre du 18 mai 2012 adressée au Premier président de la Cour des comptes.

• La Cour des comptes considère qu'en l'absence de mesures supplémentaires, **le déficit public serait accru en 2012 de 6 à 10 milliards d'euros (soit de 0,3 à 0,5 point de PIB) par rapport à la prévision**. Il serait donc non de 4,4 points de PIB (comme prévu par le précédent Gouvernement), mais de 4,7 à 4,9 points de PIB.

### Les risques pesant sur le déficit public de 2012, selon la Cour des comptes

(en milliards d'euros)

	Etat+ODAC	APUL	ASSO	APU
Recettes avec croissance à 0,7 %	+ 2 à + 5	+1	0 à + 1	+ 3 à + 7
Dépenses avec croissance à 0,7 %	0	0	0	0
<b>Déficit avec croissance à 0,7 %</b>	<b>+ 2 à + 5</b>	<b>+1</b>	<b>0 à + 1</b>	<b>+ 3 à + 7</b>
<b>Déficit avec croissance à 0,4 %</b>	<b>Non réparti</b>			<b>+ 6 à + 10</b>

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 2 juillet 2012

• Comme le montre le tableau, ces 6 à 10 milliards d'euros de déficit supplémentaire proviendraient **exclusivement** de **recettes** inférieures aux prévisions.

Ces moindres recettes concerneraient essentiellement les recettes fiscales de l'Etat, et, parmi elles, **l'impôt sur les sociétés**, comme le montre le tableau ci-après.

### Les risques pesant sur les recettes fiscales de l'Etat en 2012, selon la Cour des comptes

(en milliards d'euros)

	Hypothèse basse	Hypothèse haute
<b>Etat</b>	<b>2,0</b>	<b>5,0</b>
Impôt sur les sociétés	1,5	3,5
TVA	0,4	0,6
Impôt sur le revenu	0,1	0,3
Remboursement impôts locaux	0,0	0,6
<b>Administrations de sécurité sociale</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>
<b>Administrations publiques locales</b>	<b>1,0</b>	
<b>Total avec croissance de 0,7 %</b>	<b>3,0</b>	<b>7,0</b>
<b>Impact de la moindre croissance</b>	<b>3,0</b>	
<b>Total avec croissance de 0,4 %</b>	<b>6,0</b>	<b>10,0</b>

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 2 juillet 2012

• Certes, la Cour des comptes identifie également des aléas relatifs aux **dépenses**.

Dans le cas de l'Etat, ces aléas seraient compris, sur le périmètre de la norme « zéro valeur » (donc hors pensions et charge d'intérêt), entre 1,2 et 2 milliards d'euros, comme le montre le tableau ci-après.

**Les risques potentiels sur le périmètre de la norme « zéro valeur », selon la Cour des comptes**

*(en milliards d'euros)*

Missions	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Action extérieure de l'Etat	120	120
Administration générale et territoriale l'Etat	70	70
Agriculture, pêche, alimentation, forêt affaires rurales	225	225
Défense	500	600
Engagements financiers de l'Etat	100	100
Enseignement scolaire	0	80
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	100	100
Immigration, asile et intégration	55	100
Justice	40	100
Médias, livre et industries culturelles	50	50
Outre-mer	70	70
Recherche et enseignement supérieur	0	120
Régimes sociaux et de retraite	15	15
Relations avec les collectivités territoriales	70	100
Solidarité, insertion et égalité des chances	320	420
Travail et emploi	20	200
Ville et logement	125	250
Total missions hors dette et pensions	1 880	2 720
Marges liées à la sous-consommation des crédits disponibles	-800	-800
Risque sur le PSR Union Européenne	100	100
Risque sur le PSR collectivités locales	0	0
<b>Total champ de la norme « zéro valeur »</b>	<b>1 180</b>	<b>2 020</b>

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 2 juillet 2012

La Cour des comptes souligne également des risques de dérapage dans le cas des dépenses des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales.

Toutefois elle considère que **ces risques sont maîtrisables**.

### **Les aléas relatifs aux dépenses de 2012 identifiés par la Cour des comptes**

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

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

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

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

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

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 2 juillet 2012

*b) Selon le Gouvernement, des recettes qui, sans mesures correctrices, seraient inférieures en 2012 de 7,1 milliards d'euros aux prévisions*

Le Gouvernement évalue les moindres recettes par rapport aux prévisions à **7,1 milliards d'euros** en 2012.

Ce chiffre se situe dans le bas de l'intervalle retenu par la Cour des comptes, comme le montre le tableau ci-après.

## Les risques pesant sur les recettes en 2012

(en milliards d'euros)

	Cour des comptes*		Gouvernement ( <u>hypothèse de croissance de 0,3 %</u> )**
	Hypothèse basse	Hypothèse haute	
<b>Etat</b>	<b>2,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>
Impôt sur les sociétés	1,5	3,5	3,4
TVA	0,4	0,6	1,4
Impôt sur le revenu	0,1	0,3	0,3
Remboursement impôts locaux	0,0	0,6	
<b>Administrations de sécurité sociale</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>
<b>Administrations publiques locales</b>	<b>1,0</b>		<b>1,0</b>
<b>Total avec croissance de 0,7 %</b>	<b>3,0</b>	<b>7,0</b>	<b>-</b>
<b>Impact de la moindre croissance</b>	<b>3,0</b>		<b>-</b>
<b>Total avec croissance de 0,4 % (Cour des comptes) ou 0,3 % (Gouvernement)</b>	<b>6,0</b>	<b>10,0</b>	<b>7,1</b>

\* Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 2 juillet 2012

\*\* Rapport déposé en vue du présent débat d'orientation des finances publiques.

Source : documents indiqués

### *c) Des ordres de grandeur confirmés par les estimations de la commission des finances*

- Dans le cas de **l'impôt sur les sociétés**, il est possible de vérifier le bien-fondé des ordres de grandeur indiqués par le Cour des comptes et le Gouvernement par quelques calculs simples réalisés à partir des situations mensuelles budgétaires<sup>1</sup>.

Ces calculs suggèrent des recettes nettes inférieures de **près de 4 milliards d'euros** aux prévisions, ce qui correspondrait à une moins-value légèrement supérieure au haut de l'intervalle retenu par la Cour des comptes (de 1,5 à 3,5 milliards d'euros) et à l'estimation du Gouvernement (3,4 milliards d'euros). **L'ordre de grandeur de l'estimation du Gouvernement paraît donc confirmé.** Il faut toutefois garder à l'esprit que la prévision des recettes d'impôt sur les sociétés n'est pas précise à un ou deux milliards d'euros près en cette période de l'année (ni même, d'ailleurs, à l'automne).

<sup>1</sup> Documents publiés sur le site <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr>.

### Les déterminants du produit de l'impôt sur les sociétés

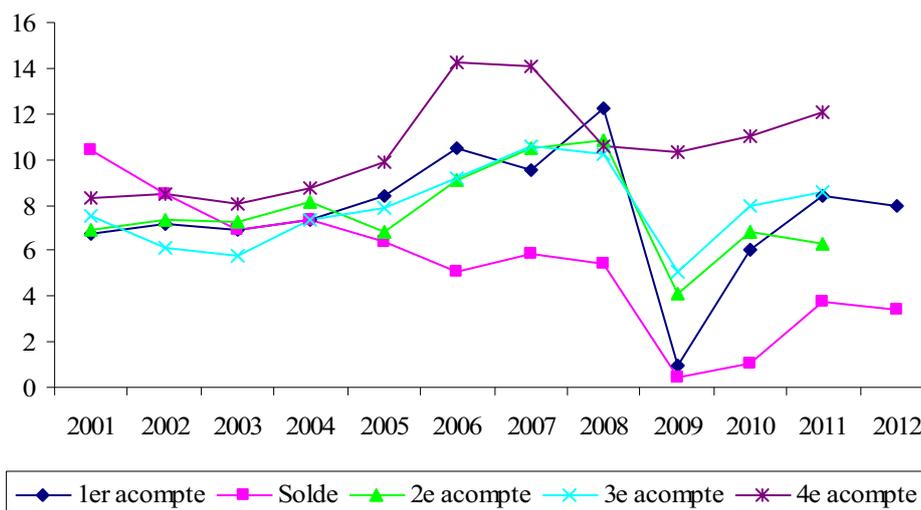
On rappelle que les recettes nettes d'impôt sur les sociétés, de 40 milliards d'euros en moyenne depuis 2001, se décomposent, schématiquement, entre :

- quatre acomptes d'un peu moins de 10 milliards d'euros en moyenne (payés les 15 mars, 15 juin, 15 septembre et 15 décembre), calculés en fonction des bénéfices de n-1 (ainsi que, dans le cas du dernier acompte et depuis 2005, des prévisions de bénéfices des grandes entreprises pour l'année en cours, ce que l'on appelle parfois le « cinquième acompte ») ;

- le « solde » de l'année n-1 (en avril) (3 milliards d'euros en moyenne), dépendant des bénéfices effectifs de l'année n-1.

#### La décomposition annuelle du produit de l'impôt sur les sociétés (net)

(en milliards d'euros)



NB : la décomposition a été effectuée de manière conventionnelle, en fonction des recettes perçues les 31 avril, 31 mai, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre. Le 4<sup>e</sup> acompte inclut le « 5<sup>e</sup> acompte » payé par les grandes entreprises.

Source : commission des finances, d'après les situations mensuelles du budget de l'Etat

Ainsi, il est possible de calculer une approximation du produit d'impôt sur les sociétés pour l'année n en cours en additionnant :

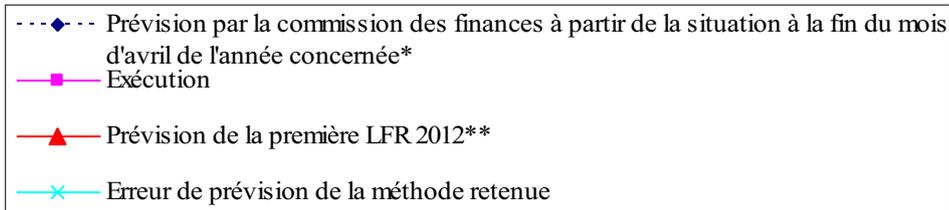
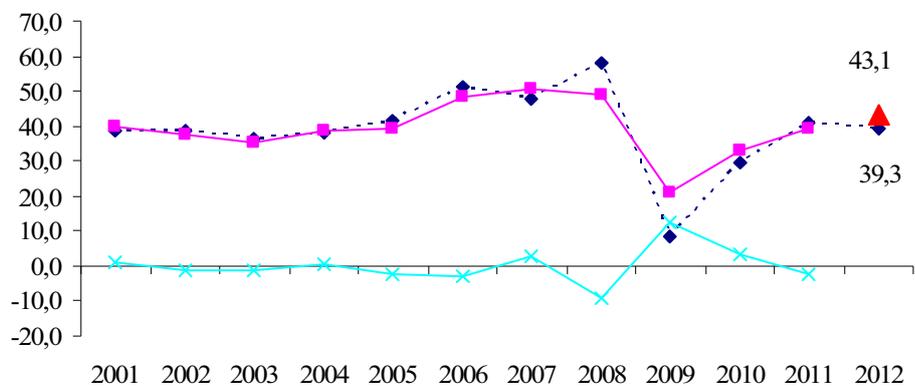
- le montant moyen des acomptes connus de l'année n, multiplié par 4 ;
- le montant de la régularisation du solde de l'année précédente (si l'on connaît l'exécution fin avril) ;
- une hypothèse de majoration du quatrième acompte par rapport aux trois précédents, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros jusqu'en 2005, puis 4 milliards d'euros ensuite (mais rien en 2008, à cause de la forte récession de fin d'année).

Cette méthode conduit à des résultats précis à 3 milliards d'euros près, sauf en 2008, 2009 et 2010, en raison en 2008 de la forte récession du dernier trimestre, et en 2009 et 2010 du fait que les approximations des acomptes et du solde ont été faussées par l'anticipation du versement de certains remboursements ou dégrèvements, dans le cadre du plan de relance.

Dans le cas de l'année **2012**, elle suggère (en supposant un quatrième acompte majoré de 4 milliards d'euros par rapport à la moyenne des trois précédents) **des recettes inférieures de près de 4 milliards d'euros à la prévision**, comme le montre le graphique ci-après.

**Une simulation simple du produit d'impôt sur les sociétés pour l'année en cours,  
à partir de la situation à la fin du mois d'avril**

(en milliards d'euros)



\* Dernière situation mensuelle connue.

\*\* La première LFR de 2012 a déjà révisé à la baisse de 1,8 milliard d'euros la prévision d'IS net par rapport à la LFI 2012.

Source : calculs de la commission des finances, à partir du graphique précédent

• Dans le cas de la TVA, l'ordre de grandeur d'une éventuelle moins-value est **impossible à chiffrer à cette période de l'année**.

En effet, la prévision de recettes nettes de TVA pour 2012 résultant de la première loi de finances rectificative pour 2012 est de 137 milliards d'euros. Il suffit donc d'un écart de 1 % par rapport à la prévision pour que les recettes soient inférieures ou supérieures de 1,37 milliard d'euros. Or, les prévisions ne sont pas précises à 1 % près.

L'estimation des moins-values par la Cour des comptes (de 0,4 à 0,6 milliards d'euros, avant révision à la baisse de l'hypothèse de croissance) et le Gouvernement (1,4 milliard d'euros) est donc purement indicative.

Quelques calculs simples réalisés par la commission des finances (*cf.* encadré ci-après) suggèrent un intervalle compris **entre 0 et 2 milliards d'euros**.

### Quelles recettes nettes de TVA en 2012 ?

Selon la Cour des comptes, les recettes nettes de TVA de 2012 seraient inférieures de 0,4 à 0,6 milliard d'euros par rapport à la prévision. Le Gouvernement évalue la moins-value à 1,4 milliard d'euros.

A titre illustratif, on peut apporter les éléments suivants :

- appliquer aux 137 milliards d'euros l'écart (de 0,4 point) entre la prévision de croissance du Gouvernement en début d'année (0,7 %) et sa prévision actualisée (0,3 %) correspond à des recettes inférieures de 0,5 milliard d'euros ;

- appliquer aux recettes nettes de TVA de 2011 (132 milliards d'euros) une hypothèse de taux de croissance de l'assiette de 2,3 %<sup>1</sup> conduit à des recettes de 135 milliards d'euros, soit inférieures de 2 milliards d'euros aux prévisions ;

- à la fin du mois d'avril, les recettes nettes étaient de 46 milliards d'euros. L'extrapolation à l'ensemble de l'année (qui devrait connaître une activité économique à peu près étale) conduit à des recettes nettes de 137 milliards d'euros, soit égales aux prévisions.

*d) Les dépenses publiques devraient en revanche augmenter comme prévu de seulement 0,5 % en volume en 2012, en raison de la diminution des dépenses de l'Etat en volume et d'une inflation supérieure à la moyenne*

Selon la Cour des comptes, le programme de stabilité d'avril 2012 repose sur l'hypothèse, pour 2012, d'une croissance des dépenses publiques de **0,5 % en volume** (0,3 % après prise en compte des cessions des licences de téléphonie mobile<sup>2</sup>)<sup>3</sup>.

La Cour des comptes considère qu'il n'existe pas de véritable aléa relatif aux dépenses, dès lors que l'Etat respecte sa norme de dépenses et que l'ONDAM n'est pas dépassé.

<sup>1</sup> Hypothèse de croissance du PIB de 0,3 % en volume + hypothèse d'augmentation des prix à la consommation de 2 % (Consensus Forecasts, juin 2012). Les mesures nouvelles sur la TVA doivent être à peu près nulles en 2012.

<sup>2</sup> Il résulte des subtilités de la comptabilité nationale que ces recettes sont comptabilisées comme des « investissements négatifs », et donc comme de moindres dépenses.

<sup>3</sup> Ces chiffres de 0,5 % et 0,3 % ne figurent pas dans le programme de stabilité d'avril 2012, mais dans le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques (juillet 2012), page 64.

Cette performance qui devrait être remarquable en 2012 peut s'expliquer de la façon suivante.

On peut prendre comme « point de départ » le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2012, qui prévoyait une croissance des dépenses publiques de 0,9 % en volume. Ce taux de croissance des dépenses publiques était parfaitement « normal » : il correspond à l'ordre de grandeur du taux de croissance spontanée des dépenses (de 1,5 % en volume selon un récent rapport de l'inspection générale des finances<sup>1</sup>), après prise en compte du « zéro volume » pour l'Etat et d'une croissance de l'ONDAM de 2,5 % en valeur.

Si le taux de croissance des dépenses actuellement prévu est de 0,5 % (et non plus 0,9 %), c'est en raison d'un double phénomène.

Tout d'abord, des économies supplémentaires sur les dépenses de l'Etat, de l'ordre de 3 milliards d'euros (soit 0,3 point de dépenses publiques), résultent d'amendements adoptés lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2012 et de la première loi de finances rectificative pour 2012<sup>2</sup>.

Ensuite, la prévision d'inflation du Gouvernement a été revue à la hausse en avril 2012, passant de 1,7 % à 1,9 %, ce qui réduit la croissance attendue des dépenses en volume de 0,2 point supplémentaire (le surcoût liés aux obligations indexées ayant un impact peu significatif).

On rappelle toutefois sur ce dernier point que le déflateur retenu pour calculer la croissance des dépenses en volume est l'indice des prix à la consommation hors tabac. Or, ce qui importe en termes de réduction du déficit, c'est l'évolution du ratio dépenses/PIB. Le déflateur pertinent est donc l'indice des prix du PIB. Par ailleurs, le programme de stabilité d'avril 2012 prévoit une augmentation des prix du PIB de seulement 1,6 %<sup>3</sup> (et non 1,9 %). On pourrait donc se trouver dans la situation paradoxale où, malgré un respect apparent de l'objectif d'évolution des dépenses, le déficit serait supérieur aux prévisions.

## **2. Le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012 : des augmentations de recettes de 13,3 milliards d'euros (dont 7,2 milliards en 2012)**

Pour financer les recettes manquantes en 2012 (qu'il évalue on l'a vu à 7,1 milliards d'euros, pour une estimation de la Cour des comptes comprise

---

<sup>1</sup> *Inspection générale des finances, rapport n° 2012-M-008-03 de mai 2012 sur la maîtrise des dépenses de l'Etat.*

<sup>2</sup> *Les économies supplémentaires sur les dépenses de l'Etat ont été de 1,1 milliard d'euros lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2012, auxquels se sont ajoutés 1,9 milliard d'euros (dont 0,7 milliard d'euros d'économies de constatation) résultant de la première loi de finances rectificative pour 2012, soit 3 milliards d'euros au total.*

<sup>3</sup> *D'ailleurs en diminution par rapport à la prévision associée au rapport économique, social et financier pour 2012, de 1,8 %.*

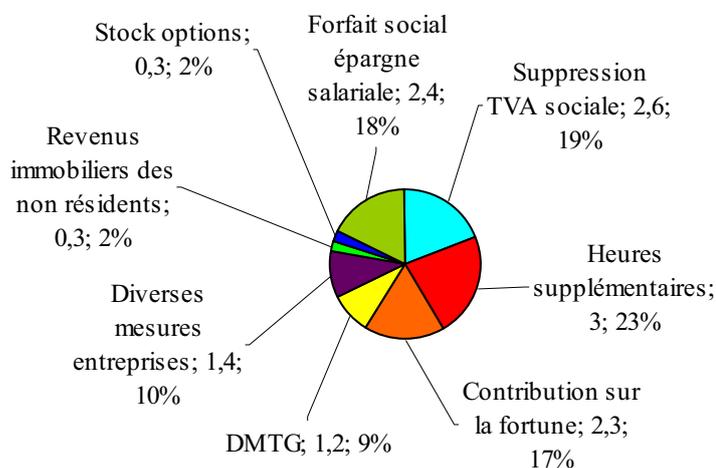
entre 6 et 10 milliards), le Gouvernement propose, dans le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012, de prendre **7,2 milliards d'euros de mesures supplémentaires en 2012**.

Ce montant de **7,2 milliards d'euros** correspond au gain attendu en **2012**.

En **2013**, les recettes seraient accrues de **6,1 milliards d'euros supplémentaires**, ce qui représente une augmentation globale de **13,3 milliards d'euros** en « régime de croisière ».

**Les mesures du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012 : rendement en régime de croisière et part dans le produit total**

*(en milliards d'euros et en %)*



## Les mesures du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012

(en mesures nouvelles\*  
et en milliards d'euros)

	2012	2013	Cumulé (impact sur le solde de 2013 ≈ régime de croisière)**
Suppression de la TVA « sociale »	0,8	1,8	2,6
Remise en cause de l'exonération sociale des heures supplémentaires	1	2	3,0
Contribution exceptionnelle sur la fortune en 2012 <sup>1</sup>	2,3	0	2,3
Retour sur les allègements des droits de succession	0,1	1,1	1,2
Contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés sur les montants distribués	0	0	0,0
Taxation des opérations financières	0,2	0,3	0,5
Contribution du secteur bancaire*	0,6	0	0,6
Contribution exceptionnelle du secteur pétrolier	0,6	-0,6	0,0
Anticipation du versement de la majoration exceptionnelle de 5% d'IS pour les entreprises de plus de 250 M€ de CA	0,8	-1,6	-0,8
Suppression de l'avantage fiscal pour la provision pour investissement	0	0,1	0,1
Mesures anti-abus en matière de fiscalité des entreprises	0,2	0,8	1,0
Baisse de la TVA sur le livre	0	-0,1	-0,1
Assujettissement aux prélèvements sociaux des revenus immobiliers des non-résidents	0,1	0,2	0,3
Taxation accrue des stocks options	0,1	0,2	0,3
Limitation des niches sociales sur l'épargne salariale	0,6	1,8	2,4
Suppression du droit d'entrée dans l'aide médicale d'Etat (AME)	-0,003	-0,003	-0,006
<b>TOTAL MESURES NOUVELLES PLFR</b>	<b>7,2</b>	<b>6,1</b>	<b>13,3</b>

\* C'est-à-dire par rapport au droit applicable l'année précédente.

\*\* Calculs de la commission des finances.

<sup>1</sup> Par convention, l'impact 2013 est considéré comme nul compte tenu de la réforme annoncée de l'ISF et de la taxe systémique.

Source : rapport du Gouvernement en vue du présent débat d'orientation des finances publiques ; calculs de la commission des finances

### 3. Le défi de 2013

#### a) Une « marche » redoutable à franchir

Le programme de stabilité d'avril 2012 prévoyait de ramener le déficit de 4,4 points de PIB en 2012 à 3 points de PIB en 2013.

Conformément au programme de François Hollande, le Gouvernement retient un objectif de 4,5 points de PIB. On rappelle toutefois que, du programme de stabilité 2010-2013 (fin 2010) au programme de stabilité 2011-2014 (avril 2011), l'objectif était de 4,6 points de PIB. Ce n'est que le programme de stabilité 2012-2016 (avril 2012) qui a ramené cet objectif à 4,4 points de PIB, on l'a vu en surévaluant les recettes. Par ailleurs, il est

bien évident que le Gouvernement s'efforcera de « faire mieux » que l'objectif de 4,5 points de PIB, pour réduire l'effort à accomplir en 2013.

L'amélioration du solde public de l'année 2013 serait parmi les plus fortes depuis 1960, avec, selon le programme de stabilité, une amélioration du solde de 1,4 point de PIB en une seule année (1,5 point si l'on retient pour l'année 2012 l'objectif de 4,5 point de PIB du Gouvernement).

Si le solde s'est amélioré de 1,9 point de PIB en 2011, c'est, comme le souligne la Cour des comptes, pour 0,8 point de PIB en raison de la fin de divers phénomènes exceptionnels dégradant le solde en 2010 (plan de relance pour 0,4 point, équipements militaires exceptionnels pour 0,2 point et réforme de la taxe professionnelle pour 0,2 point). Sans ces divers contrecoups, l'amélioration du solde en 2011 aurait été de seulement 1,1 point de PIB.

### Les quinze améliorations du solde public les plus importantes depuis 1960

(en points de PIB)

Programmation du Gouvernement		Programme de stabilité d'avril 2012	
2011	1,9*	2011	1,9*
2013	1,5**	1996	1,5
1996	1,5	2013	1,4**
1969	1,4	1969	1,4
1976	1,3	1976	1,3
1979	1,3	1979	1,3
1987	1,2	1987	1,2
1994	1	1994	1
1989	0,8	2014	1**
1999	0,8	2015	1**
2014	0,75**	2016	1**
2015	0,75**	1989	0,8
2016	0,75**	1999	0,8
2017	0,75**	2012	0,8**
1997	0,7	1997	0,7

\* 1,1 point de PIB sans la fin de divers phénomènes exceptionnels dégradant le solde en 2010 (plan de relance pour 0,4 point, équipements militaires exceptionnels pour 0,2 point et réforme de la taxe professionnelle pour 0,2 point).

\*\* Prévvision.

Sources : Insee, calculs de la commission des finances

*b) Des contentieux fiscaux communautaires mal évalués ou non pris en compte par la précédente législature augmenteront en 2013 les dépenses de près de 6 milliards d'euros (soit 0,5 point de dépenses ou 0,3 point de PIB)*

La « marche » de 2013 sera d'autant plus difficile à franchir que **la précédente législature a mal évalué ou délibérément ignoré dans sa programmation deux contentieux fiscaux communautaires majeurs**, mis en lumière par la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2012.

Le premier concerne le **précompte mobilier**<sup>1</sup>. Le problème est dans ce cas une **erreur d'estimation du calendrier**. Saisie par le Conseil d'Etat, la Cour de justice de l'Union européenne a donné tort à la France en septembre 2011. Les premières affaires devraient être jugées par le Conseil d'Etat à l'automne 2012. Au sens de la comptabilité nationale, qui raisonne en droits constatés, ces remboursements seront pris en compte seulement lorsque les tribunaux auront définitivement tranché. Ainsi, contrairement à l'hypothèse sur laquelle repose le programme de stabilité d'avril 2012, ce contentieux devrait faire essentiellement sentir son impact sur les dépenses publiques et le déficit en 2013 (et non en 2012).

Le second contentieux concerne la retenue à la source des dividendes payés par les sociétés résidentes à des **OPCVM étrangers**. Il s'agit ici non d'une simple erreur de calendrier, mais d'une **absence totale de prise en compte par le programme de stabilité** (même si ce contentieux a été provisionné en comptabilité générale). Le 10 mai 2012, la Cour de justice de l'Union européenne, sur une question préjudicielle posée par le tribunal administratif de Montreuil, a fait droit à la demande de restitution de ce prélèvement. L'impact sur les dépenses et le déficit publics serait de l'ordre de **5 milliards d'euros**, essentiellement payés en 2013.

#### **Le surcoût global des deux contentieux serait :**

- par rapport aux **hypothèses** retenues pour la construction du programme de stabilité d'avril 2012, de 3,6 milliards d'euros en 2013 et 1,8 milliard d'euros en 2014 (soit respectivement 0,3 et 0,2 point de dépenses publiques) ;

- par rapport à **une situation où ils n'existeraient pas**, de respectivement 5,75 milliards d'euros et 1,75 milliards d'euros en 2013 et en 2014 (soit respectivement 0,5 et 0,2 point de dépenses publiques).

---

<sup>1</sup> *La Cour des comptes fournit les précisions suivantes : « Jusqu'à 2004, les sociétés bénéficiaient d'un avoir fiscal quand elles percevaient des dividendes déjà soumis à l'impôt sur les sociétés et payaient un précompte quand elles reversaient des dividendes qui n'avaient pas été soumis à l'IS, notamment ceux qui relevaient du régime « mère-fille ». Cependant, les dividendes reçus de sociétés exerçant dans des pays membres de l'Union européenne ne donnaient pas droit à avoir fiscal alors que la redistribution de dividendes reçus de filiales européennes donnait lieu à « précompte ». Ces deux mécanismes ont été supprimés en 2005. De nombreux recours contentieux visant l'obtention d'un avoir fiscal ou le remboursement du précompte ont été introduits pour la période antérieure ».*

## L'impact des deux contentieux fiscaux communautaires sur les dépenses et le déficit publics

(en milliards d'euros, au sens de la comptabilité nationale)

Précompte mobilier (calendrier mal estimé)			OPCVM (absence totale de prise en compte par la programmation)	Précompte mobilier+OPCVM	<i>En points de dépenses publiques</i>	Précompte mobilier+OPCVM	<i>En points de dépenses publiques</i>	
Programme de stabilité d'avril 2012	Cour des comptes	Surcoût [B-A]	Cour des comptes	Par rapport au programme de stabilité d'avril 2012=les dépenses sous-estimées par la précédente législature [C+D]		Par rapport à l'absence de contentieux = la contrainte représentée par ces contentieux sur les finances publiques [B+D]		
A	B	C	D	E		F		
2012	2	0,2	-1,8	1,5	-0,3	0	1,7	0,2
2013	2,2	4	1,8	1,75	3,6	0,3	5,75	0,5
2014	0	0	0	1,75	1,8	0,2	1,75	0,2
<b>Total</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0,5</b>	<b>9,2</b>	<b>0,8</b>

Source : d'après Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juillet 2012

## II. UN ÉCHEC COLLECTIF DE LA GESTION DE LA CRISE PAR LES ETATS EUROPÉENS

A la situation dégradée des finances publiques s'ajoute un échec collectif de la gestion de la crise par les Etats européens. Si l'ancienne majorité ne peut évidemment être tenue, à elle seule, pour responsable de cet échec, on peut toutefois se demander dans quelle mesure sa politique a été adaptée, en particulier lorsqu'elle a ignoré la nécessité de soutenir la croissance.

### A. LA CRISE DE LA ZONE EURO : QUELQUES RAPPELS

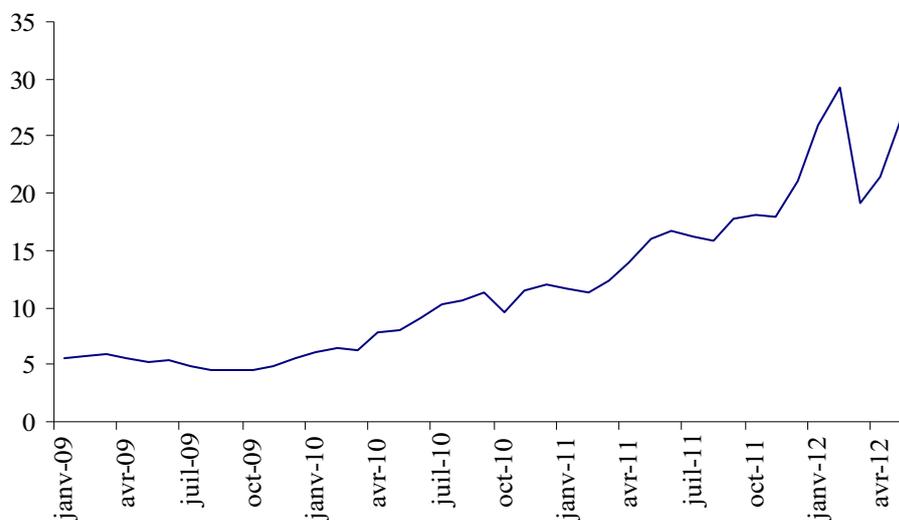
#### 1. La Grèce a d'elle-même rendu ses finances publiques insoutenables

##### a) Les taux d'intérêt à 10 ans de la Grèce sont de l'ordre de 25 %

Les taux d'intérêt à 10 ans de l'Etat grec sur le marché secondaire sont passés de 5 % début 2009 à environ 25 % aujourd'hui. L'augmentation a été à peu près continue jusqu'à la fin de l'année 2011, comme le montre le graphique ci-après.

### Les taux d'intérêt à 10 ans sur la dette souveraine de la Grèce

(en %)



Source : Banque centrale européenne

#### b) Les causes de cette augmentation

##### (1) Un déficit arithmétiquement insoutenable

Contrairement aux autres Etats en difficulté, la Grèce n'est pas victime d'une augmentation autoréalisatrice des taux (c'est-à-dire d'une hausse des taux due non pas à la situation de ses finances publiques mais à la perception par les marchés d'un risque de défaut qui s'auto-alimente). Elle a elle-même rendu ses finances publiques insoutenables :

- avant la crise, avec une dette publique déjà supérieure à 100 points de PIB, la Grèce pouvait stabiliser son ratio dette/PIB avec un déficit de 5 points de PIB et une croissance du PIB de 7 % en valeur (comme c'était alors le cas) ;

- mais la Grèce a enregistré un déficit de 15,6 points de PIB en 2009, et encore 9,1 points de PIB en 2011. En retenant une hypothèse conventionnelle de croissance du PIB de 4 % par an en valeur, cette situation, si elle avait perduré, aurait conduit à terme à une dette publique de 225 points de PIB, ce qui aurait impliqué une charge d'intérêt évidemment insoutenable ;

- la Grèce a aujourd'hui une dette publique de l'ordre de 150 points de PIB : même si elle empruntait à 10 %, elle devrait consacrer 15 points de PIB à sa charge d'intérêt, ce qui n'est pas réaliste.

C'est donc l'évolution des finances publiques grecques, et non le comportement des marchés, qui a fermé à ce pays l'accès aux financements obligataires.

(2) Les mensonges du Gouvernement grec

Les mensonges du Gouvernement grec sur ses comptes passés n'ont évidemment rien arrangé :

- en 2004, Eurostat a considérablement revu à la hausse le déficit et la dette publics de la Grèce pour les années précédentes ;

- en octobre 2009 le Gouvernement grec a considérablement réévalué son déficit public de 2008 (notifié à 4,8 points de PIB, puis 7,7 points de PIB, le chiffre actuellement retenu étant de 9,8 points de PIB) ;

- en avril 2010, le déficit public de 2009, évalué à 12,5 points de PIB en octobre 2009, a été revu par la Commission à 13,6 points de PIB (le chiffre actuellement retenu étant de 15,6 points de PIB).

**2. Les autres Etats en difficulté : des augmentations autoréalisatrices des taux d'intérêt**

*a) Une fragilité due à l'euro*

La crise de la dette souveraine frappe la zone euro, dont la situation globale des finances publiques est globalement plus favorable que celle des Etats-Unis et du Japon :

**Déficit et dette publics de la zone euro, des Etats-Unis et du Japon**

*(en points de PIB)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Déficit public</b>							
Zone euro	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,2	-2,9
Etats-Unis	-2,8	-6,4	-11,5	-10,6	-9,6	-8,3	-7,1
Japon	-2,1	-1,9	-8,8	-8,4	-8,2	-8,2	-8,0
<b>Dette publique brute</b>							
Zone euro	66,3	70,1	79,9	85,6	88,0	91,8	92,6
Etats-Unis*	67,2	76,1	89,9	98,5	102,9	106,6	110,2
Japon*	183,0	191,8	210,2	215,3	229,8	235,8	241,1

Source : Commission européenne, prévisions du printemps 2012, sauf (\*) Fonds monétaire international, prévisions pour l'économie mondiale, avril 2012

(1) L'impossibilité de dévaluer et la « fuite vers la qualité »

Ce paradoxe tient à la nature même de l'euro qui, 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*. C'est ce que les économistes appellent la « fuite vers la qualité » (en anglais, *flight to quality*).

En outre, un Etat de la zone euro ne peut compenser l'impact économique d'une réduction de son déficit public par une dépréciation de sa monnaie.

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.

(2) Un déficit extérieur courant très important pour les Etats du sud

A cela s'ajoute que la Grèce, le Portugal et l'Espagne avaient au début de la crise un déficit extérieur courant manifestement non soutenable, **autour de 10 points de PIB** :

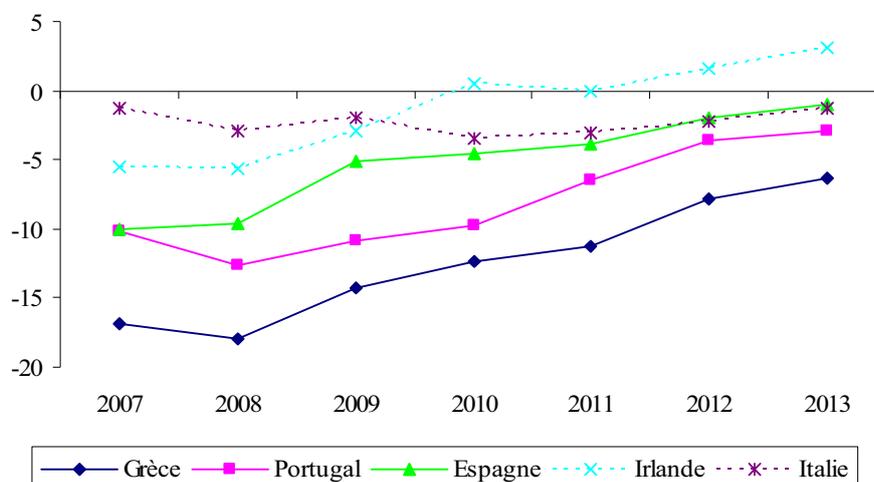
- environ 15 points de PIB pour la Grèce ;
- environ 10 points de PIB pour le Portugal et l'Espagne.

L'Irlande et l'Italie ne sont en revanche pas concernées par ce problème, avec un faible déficit extérieur courant.

Un déficit extérieur courant non soutenable rend de fait les finances publiques non soutenables. En effet, s'il se maintenait, le pays concerné deviendrait tellement endetté vis-à-vis de l'extérieur que, tôt ou tard, ses administrations publiques feraient défaut, soit directement, soit après s'être portées au secours d'agents privés en difficulté.

#### Le solde extérieur courant des Etats en difficulté de la zone euro

(en points de PIB)



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Grèce	-16,9	-17,9	-14,3	-12,3	-11,3	-7,8	-6,3
Portugal	-10,2	-12,6	-10,8	-9,7	-6,5	-3,6	-2,9
Espagne	-10	-9,6	-5,1	-4,5	-3,9	-2	-1
Irlande	-5,5	-5,6	-2,9	0,5	0	1,6	3,1
Italie	-1,3	-2,9	-2	-3,5	-3,1	-2,2	-1,3
Pour mémoire :							
France	-1,4	-1,9	-2,1	-2,2	-2,7	-2,4	-2,1
Allemagne	7,5	6,2	5,8	5,8	5,3	4,7	4,5

Source : Commission européenne, prévisions économiques du printemps 2012

*b) Des augmentations autoréalisatrices de taux d'intérêts*

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

Il existe un risque de crise autoréalisatrice pour tout Etat dont la dette publique est de l'ordre de 100 points de PIB.

Par exemple, si le taux d'intérêt se stabilise à 10 %, la charge d'intérêt de cet Etat augmentera jusqu'à 10 points de PIB. Si l'on estime que le déficit public stabilisant le ratio dette/PIB est de l'ordre de 4 points de PIB<sup>1</sup>, cet Etat peut stabiliser son ratio dette/PIB seulement s'il dégager un excédent primaire d'environ 6 points de PIB, ce qui est très élevé, et peut-être impossible en période de faible croissance<sup>2</sup>.

Ainsi, **on calcule qu'avec une croissance du PIB de 4 % en valeur :**

- le **Portugal** n'a de fait plus accès aux marchés (il devrait dégager un excédent primaire d'environ 9 points de PIB pour stabiliser son ratio dette/PIB) ;

- **l'Irlande** (qui a considérablement amélioré sa situation depuis la mi-2011, son taux d'intérêt à 10 ans étant passé de 12 % à 7 %) pourrait, au prix d'efforts à la limite du possible, se financer sur les marchés si son taux demeurait à son niveau actuel<sup>3</sup> ;

- **l'Espagne et l'Italie** peuvent se financer sur les marchés (toujours au prix d'efforts à la limite du possible) si leurs taux d'intérêt restent à leurs niveaux actuels (de l'ordre de respectivement 7 % et 6 %), mais ne pourraient plus le faire si leurs taux atteignaient 10 % (elles devraient alors dégager un excédent primaire de l'ordre de 10 points de PIB pour stabiliser leur ratio dette/PIB, ce qui est impossible).

L'Espagne et l'Italie sont donc vulnérables à une augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêt.

---

<sup>1</sup> En supposant une croissance du PIB de 4 % par an en valeur.

<sup>2</sup> Cela correspond au maximum historique de la zone euro, atteint en 1997-2001 par la Belgique et la Finlande, alors que la croissance était forte.

<sup>3</sup> L'Irlande a ainsi émis le 5 juillet 2012 500 millions d'euros d'obligations à trois mois au taux de 1,80 %. Il s'agissait de la première adjudication depuis septembre 2010.

**La soutenabilité de la dette du Portugal, de l'Irlande, de l'Espagne et de l'Italie**

	Situation actuelle		Pour stabiliser le ratio dette/PIB :	
	Dette publique (2012)	Taux d'intérêt (mai 2012)	A taux d'intérêt inchangés, il faut un excédent budgétaire primaire de :	Un excédent budgétaire primaire de 6 points de PIB est nécessaire si le taux d'intérêt est de :
	<i>En points de PIB</i>	<i>En %</i>	<i>En points de PIB</i>	<i>En %</i>
Portugal	113,9	11,59	9,0	10
Irlande	116,1	7,12	3,5	9
Espagne	80,9	6,13	1,5	12
Italie	123,5	5,78	2,5	9

On suppose une croissance de 4 % par an en valeur.

*Source : calculs de la commission des finances*

- (2) L'absence d'engagement de la BCE d'éviter les augmentations autoréalisatrices de taux

La BCE considère, du fait notamment de l'article 123 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qu'elle ne peut jouer pleinement un rôle de « prêteur en dernier ressort ».

Cela contribue aux augmentations autoréalisatrices de taux, et lui est parfois reproché. Cela pénalise aussi les Etats de la zone euro par rapport à ceux qui peuvent s'appuyer sur un prêteur en dernier ressort.

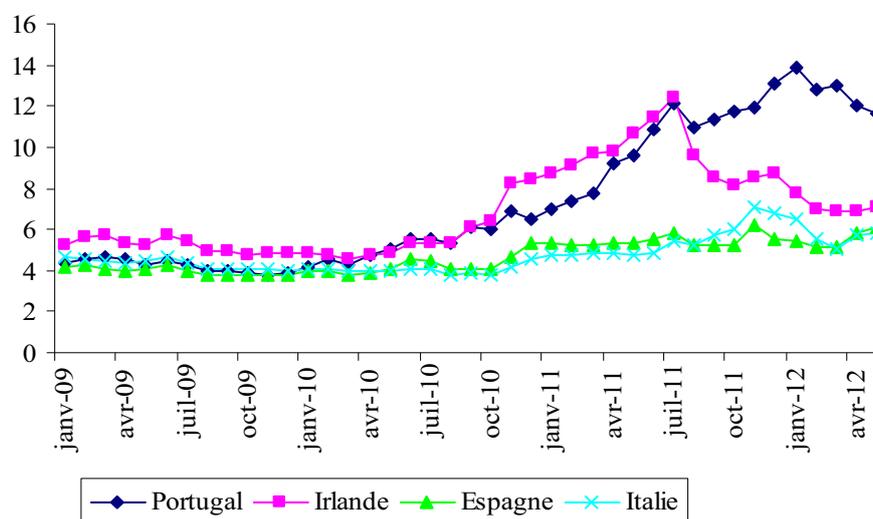
*c) L'extension de la crise à l'Irlande, au Portugal, à l'Espagne et à l'Italie*

- (1) Les quatre Etats « en difficulté » autres que la Grèce

Les taux d'intérêt ont connu des évolutions différenciées dans les quatre « Etats en difficulté » autres que la Grèce.

### Les taux d'intérêt à 10 ans sur la dette souveraine du Portugal, de l'Irlande, de l'Espagne et de l'Italie

(en %)



Source : Banque centrale européenne

• **Le Portugal et l'Irlande** ont été les premiers touchés, avec des taux d'intérêts de 4-5 % début 2010 qui ont dépassé 10 % à la mi-2011. Leur situation a ensuite divergé :

- les taux d'intérêt du Portugal sont demeurés élevés, à un niveau légèrement supérieur à 10 % ;

- les taux d'intérêt de l'Irlande ont quant à eux diminué jusqu'à environ 7 %, ce qui les place à peine au-dessus de ceux de l'Espagne et de l'Italie.

Ces deux Etats ont bénéficié d'un premier prêt du FESF en février 2011 (Irlande) et en juin 2011 (Portugal). Leur divergence de taux peut provenir des différences de solde extérieur courant : celui-ci a été équilibré en 2011 dans le cas de l'Irlande, alors que celui du Portugal demeurait déficitaire de 6,5 points de PIB.

• **L'Espagne et l'Italie** ont des taux d'intérêt qui fluctuent depuis le début de l'année 2011 autour de 5 %. Malgré leurs similitudes de taux ces deux pays sont dans des situations différentes :

- **L'Espagne** est « objectivement » dans une situation plus grave que l'Italie, parce qu'elle a un **déficit public** très important (8,5 points de PIB en 2011) et un **déficit extérieur courant** significatif (encore 3,9 points de PIB en 2011, il est vrai en nette amélioration<sup>1</sup>), ce qui explique que jusqu'à

<sup>1</sup> Le solde extérieur courant de l'Espagne a été de - 9,6 points de PIB en 2008.

la mi-2011 les marchés lui aient imposé des taux d'intérêt plus élevés que ceux de l'Italie ;

- **l'Italie** a un déficit public moins important (3,9 points de PIB en 2011), un excédent primaire et un déficit extérieur courant habituellement faible. Toutefois sa **dette publique** est très élevée (120 points de PIB en 2011, contre 68,5 points de PIB pour l'Espagne), ce qui la rend plus vulnérable à une **augmentation autoréalisatrice** des taux d'intérêt. A cela s'ajoute qu'en 2011 son déficit extérieur courant a augmenté à 3,1 points de PIB. Cela contribue à expliquer que lors du second semestre 2011 son taux d'intérêt soit passé au-dessus de celui de l'Espagne, avec un « pic » à plus de 7 % en novembre 2011.

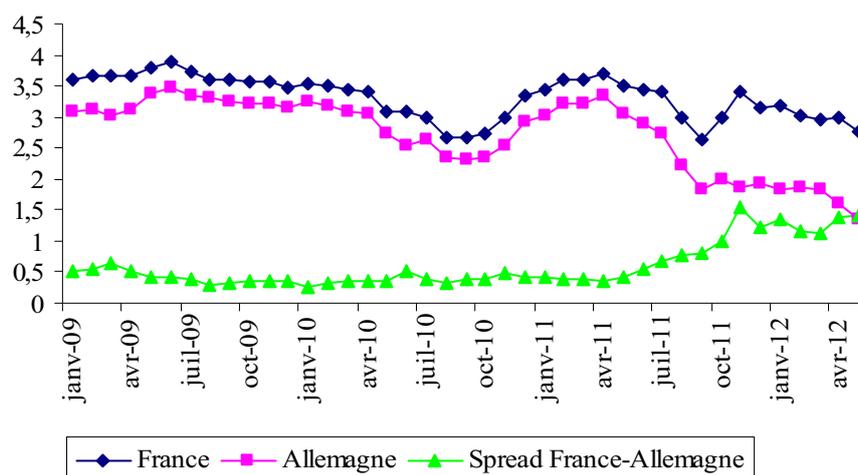
(2) La diminution des taux d'intérêt de l'Allemagne et, dans une certaine mesure, de la France

La crise a paradoxalement bénéficié, en termes de taux d'intérêt, non seulement à l'Allemagne, mais aussi à la France, en tout cas jusqu'à la mi-2011.

Jusqu'à la mi-2011, **l'écart de taux de la France par rapport à l'Allemagne** a été habituellement inférieur à 0,5 point. Il s'est alors creusé, dépassant **1,5 point** en novembre 2011, et se maintient depuis à un niveau historiquement élevé (**1,05 point** le 7 juillet 2012).

#### Les taux d'intérêt à 10 ans sur la dette souveraine de la France et de l'Allemagne

(en %)



Source : Banque centrale européenne

## **B. UNE INCAPACITÉ DE LA ZONE EURO À FAIRE FACE À LA SITUATION**

### **1. Des réponses insuffisantes**

#### *a) Des réactions toujours tardives et insuffisantes*

La contagion s'explique par le fait que, depuis le début, les Etats de la zone euro ont **réagi plutôt qu'agi**, à chaque fois avec **des mesures *a minima***, et **en rendant publiques leurs divisions**.

#### (1) Des réponses a minima et toujours a posteriori

En 2010, et même au début de l'année 2011, la crise aurait peut-être pu être stoppée et la contagion évitée par l'adoption rapide des dispositifs actuels (FESF, MESF et engagement de la BCE d'acquérir des titres sur le marché secondaire). Cela aurait permis de montrer aux marchés que les Etats et la BCE ne se contentent pas de réagir passivement.

Au lieu de cela, **les Etats et la BCE ont toujours eu « un coup de retard » sur les marchés :**

- après l'opposition initiale de l'Allemagne et des adversaires d'une intervention du FMI, mise en place en mai 2010 d'un dispositif concernant la seule Grèce (**prêts bilatéraux**) ;

- huit jours plus tard, alors que la crise s'était étendue au Portugal et à l'Irlande, annonce de la mise en place du dispositif « de droit commun » (**FESF et MESF**) – dans des circonstances qui n'ont pas donné l'impression d'une grande unité de la zone euro<sup>1</sup> –, avec des taux prohibitifs qui auraient condamné les Etats bénéficiaires au défaut ;

- en juillet et en août 2011, **après** que la crise s'était étendue à l'Espagne et à l'Italie, décision d'autoriser le FESF à intervenir sur le marché secondaire et à recapitaliser des banques.

#### (2) Une mise en œuvre trop lente des mesures annoncées

La mise en œuvre des mesures annoncées est **lente**, ce qui est interprété comme traduisant la réticence de certains Etats.

- La **première réforme du FESF**, décidée en son principe le 11 mars 2011, consistant à porter effectivement sa capacité de prêt à 440 milliards d'euros, n'est devenue effective que le 13 octobre 2011, soit 7 mois plus tard.

---

<sup>1</sup> Selon l'économiste Elie Cohen, « La chronique qui a été faite des journées du 8 et 9 mai restera dans les annales comme un moment où l'Europe aura été sauvée grâce à l'action combinée du président Obama, du directeur du FMI, du président de la BCE et d'un président français menaçant de reconsidérer la participation de la France à la zone euro si rien n'était fait » (« Mais qu'arrive-t-il aux Allemands ? », *Telos*, 21 décembre 2010).

- L'objectif de parvenir à un accord entre le Conseil et le Parlement européen au sujet du « **Six pack** » à la fin du mois de juin 2011 n'a pas été tenu<sup>1</sup>, les textes n'ayant été adoptés qu'en novembre 2011.
- Le **deuxième plan d'aide à la Grèce** a été laborieusement mis en œuvre :
  - il y a eu le « faux départ » du plan annoncé le 21 juillet 2011 (abandonné car impliquant des pertes trop faibles pour les banques) ;
  - les grandes lignes du « vrai » deuxième plan ont été fixées par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro le 26 octobre 2011 ;
  - mais ce plan n'a été finalisé et adopté par l'Eurogroupe que le 20 février 2012.
- **L'augmentation de l'effet de levier du FESF** annoncée fin 2011 demeure théorique.

#### **L'augmentation de l'effet de levier du FESF**

Lors de leur réunion du 26 octobre 2011, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont annoncé la prochaine multiplication de la capacité de financement du FESF par la mise en place de **deux dispositifs** :

- un dispositif de **rehaussement de crédit**, c'est-à-dire d'assurance partielle des investisseurs (le FESF a précisé le 30 novembre 2011 qu'il délivrerait des « *certificats de protection* ») ;

- un dispositif de type « **CDO** » (*Collateralized Debt Obligations*, obligations adossées à des actifs), avec la création de « *fonds de co-investissement (FCI)* », dont la tranche de premières pertes devait être financée par le FESF.

Selon les annonces du mois d'octobre 2011, il devait en résulter une capacité de financement de l'ordre de **1 000 milliards d'euros**, correspondant au produit d'une capacité de prêt résiduelle du FESF de l'ordre de **250 milliards d'euros<sup>2</sup>** et **d'un effet de levier estimé à 4 ou 5** pour chacun des deux dispositifs.

Dans son communiqué précité du 30 novembre 2011, le FESF a déclaré que ces deux dispositifs seraient **opérationnels « tôt en 2012 »**.

---

<sup>1</sup> *Le Conseil européen de décembre 2010* « a appelé de ses vœux l'accélération des travaux relatifs aux six propositions législatives sur la gouvernance économique, sur la base des recommandations du groupe de travail approuvées en octobre dernier (...), afin que ces propositions puissent être adoptées d'ici juin 2011 ».

<sup>2</sup> *Dans son communiqué du 30 novembre 2011, le FESF indique qu'il* « devrait être capable de donner cet effet de levier à des ressources propres allant jusqu'à 250 milliards d'euros » (*traduction par la commission des finances*).

Le 5 janvier 2012, a été créée la **ESBPF** (*European Sovereign Bond Protection Facility*, dispositif de protection des obligations souveraines européennes), société anonyme de droit luxembourgeois, chargée de mettre en œuvre le premier de ces deux « piliers », c'est-à-dire le dispositif de rehaussement de crédit. C'est cette société qui doit émettre les certificats de protection.

Toutefois ce dispositif demeure en pratique **virtuel** :

- le dispositif d'assurance est manifestement, en son principe, incapable de rassurer les investisseurs (qui craignent bien plus qu'une dépréciation de 20 %) ;

- le dispositif de type « CDO » est fragile : on voit mal comment les Etats peuvent assurer la tranche « equity » alors qu'ils sont eux-mêmes à l'origine du problème.

Le *Financial Times*, citant de « *hauts responsables de l'Eurozone* », estimait fin 2011 que l'effet de levier pourrait être de seulement **2 à 3**<sup>1</sup>.

(3) Une prise de décisions paralysée par la règle de l'unanimité

• Institutionnellement, chacune des décisions essentielles doit être prise à l'unanimité.

Tel est le cas de l'adoption des conclusions des conseils européens, des déclarations des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, des accords de droit privé (FESF) ou public (futur MES) instaurant les différents dispositifs.

L'accord relatif au FESF prévoit par ailleurs explicitement la prise de décisions à l'unanimité.

• Il convient toutefois de souligner une avancé dans le cas du MES :

- l'unanimité ne concerne que les Etats prenant part au vote ;

- dans le cadre de la procédure d'urgence, il suffit d'une majorité qualifiée de 85 % des voix exprimées (ce qui donne un droit de veto à l'Allemagne, à la France et à l'Italie).

*b) Des fonds impressionnants « sur le papier » mais qui seraient probablement incapables de se financer en cas de crise grave*

Les pare-feux demeurent insuffisants.

Certes, « optiquement » le FMI et la zone euro auront bientôt, grâce à la création du MES et à l'augmentation des moyens du FMI, une capacité de prêt disponible (c'est-à-dire hors engagements déjà pris) conjointe de plus de 1 100 milliards d'euros.

Toutefois, s'il fallait financer pendant trois ans l'ensemble des Etats « en difficulté » (y compris l'Italie), il faudrait environ 1 600 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> *Financial Times*, 24 novembre 2011.

Surtout, on peut douter de la capacité du FESF ou du MES d'émettre des obligations dans une situation de panique généralisée sur les marchés (le FMI, qui se finance par création monétaire via les banques centrales, n'a pas ce problème).

Pour une présentation détaillée des pare-feux, le lecteur est invité à se reporter au rapport<sup>1</sup> de notre ancienne collègue Nicole Bricq sur le projet de loi autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité.

### **Rappels sur les pare-feux**

#### **Les besoins de financement (déficit + tombées de dette) en trois ans :**

- Irlande, Portugal, Espagne :  $\approx$  600 Mds € ; Belgique :  $\approx$  200 Mds € ; Italie :  $\approx$  800 Mds €.
- Citigroup (janvier 2011) : 2 000 Mds € pour pouvoir aider « *l'Italie, la Belgique et la France* ».

#### **Des fonds dont les capacités de prêt disponibles doivent passer d'environ 600 Mds € à plus de 1 000 Mds €**

- Capacités actuelles : environ 300 Mds € disponibles pour le FESF/MES (en raison d'engagements d'environ 200 Mds €)\* + environ 300 Mds € pour le FMI = environ 600 Mds €.
- Capacités prochaines : environ 500 Mds € pour le FESF/MES\* + environ 660 Mds € pour le FMI\*\* = 1 160 Mds €.

\* Le traité relatif au MES fixait un plafond de 500 Mds € pour l'encours de prêts de l'ensemble FESF+MES. Comme le FESF a déjà engagé environ 200 Mds €, cela correspondait à une capacité de prêt disponible de 300 Mds €. Lors de sa réunion du 30 mars 2012, l'Eurogroupe a décidé de porter la capacité de prêt de l'ensemble FESF+MES à 700 Mds €, ce qui, compte tenu des 200 Mds € déjà engagés, correspond à une capacité de prêt disponible de 500 Mds €. Le chiffre de 800 Mds €, parfois avancé, correspond aux 700 Mds €, majorés de sommes déjà payées : 49 Mds € pour le MESF et 53 Mds € pour les prêts bilatéraux à la Grèce.

\*\* Le FMI disposait, à la fin de l'année 2011, d'une capacité de prêt d'environ 390 Mds \$ (soit 303 Mds €), compte tenu des prêts déjà accordés. Il estimait alors avoir besoin de pouvoir prêter 500 Mds \$ supplémentaires, ce qui impliquait de nouvelles ressources de 600 Mds \$ (soit 466 Mds €). Dans un communiqué du 19 décembre 2011, les dix-sept Etats membres de la zone euro se sont engagés à augmenter leurs contributions bilatérales au financement du FMI de 150 Mds €. Les autres Etats de l'UE se sont engagés à apporter 50 Mds €. A la suite notamment du refus des Etats-Unis d'accroître leur contribution, Christine Lagarde, directrice générale du FMI, a suggéré le 12 avril 2012 que les besoins du FMI pourraient être revus à la baisse. Le 18 juin 2012, Christine Lagarde a indiqué, à l'occasion de la réunion du G20, que les sommes obtenues étaient de 456 Mds \$ (environ 360 Mds €).

*FESF : Fonds européen de stabilité financière. FMI : Fonds monétaire international. MES : Mécanisme européen de stabilité. MESF : Mécanisme européen de stabilisation financière. Si le FMI se finance par la création monétaire des Etats membres, les autres fonds se financent par émissions obligataires.*

---

<sup>1</sup> Rapport n° 395 (2011-2012) du 21 février 2012.

## **2. La nécessité pour la BCE d'occuper en partie le « vide politique »**

La BCE a tout d'abord réagi à la crise en réduisant fortement ses trois taux directeurs – prêt marginal, facilité de dépôt et opérations principales de refinancement –, essentiellement d'octobre 2008 à mai 2009. A compter du 11 juillet 2012, ils sont de respectivement 1,5 %, 0,75 % et 0 % (contre jusqu'alors 1,75 %, 0,25 % et 1 %).

Cependant, il est vite apparu que la baisse des taux ne pouvait suffire, amenant la BCE à s'émanciper de l'idée que les banques centrales devaient se limiter à lutter contre l'inflation.

### *a) Le recours à des instruments de politique monétaire « non conventionnels »*

(1) Seule la BCE a la « force de frappe » nécessaire pour éviter l'effondrement de la zone euro

Seule la BCE, par sa capacité de création monétaire, a les ressources suffisantes pour mettre fin aux anticipations autoréalisatrices, suscitant des augmentations auto-entretenu des taux d'intérêt.

Certains commentateurs – comme Willem Buiter, chef économiste de Citigroup<sup>1</sup> – considèrent ainsi que le FMI et les différents fonds mis en place dans le cadre de la zone euro ont pour intérêt essentiel de légitimer un éventuel renforcement du rôle de la BCE.

(2) La BCE a considérablement accru son bilan

Afin d'éviter l'effondrement de la zone euro, la BCE a décidé de recourir à divers instruments de politique monétaire dits « non conventionnels », qui ont eu comme effet d'augmenter son bilan de 1 142 milliards d'euros de fin janvier 2011 au 29 juin 2012 (son bilan passant de 1 960 milliards d'euros à 3 102 milliards d'euros).

(a) L'aide aux banques : l'augmentation de l'encours des prêts dans le cadre des opérations d'open market

- La BCE a considérablement accru l'encours de ses prêts aux banques dans le cadre des opérations d'*open market* (principale source de financement des banques par la BCE), qui a augmenté de 783 milliards d'euros depuis la fin du mois de janvier 2011<sup>2</sup>.

Dans un premier temps, les conditions de ces opérations ont été assouplies.

---

<sup>1</sup> Cf. John McDermott dans « *Step inside the mind of Willem Buiter — but tread carefully* », <http://ftalphaville.ft.com> (blog du Financial Times), 6 décembre 2011.

<sup>2</sup> Situation au 29 juin 2012.

Surtout, la BCE a réalisé en décembre 2011 et en février 2012 deux opérations de LTRO<sup>1</sup> à trois ans, pour des montants de respectivement 489 milliards et 530 milliards d'euros<sup>2</sup>.

Ces deux opérations ont fortement contribué à rassurer les marchés sur la solidité des banques et leur capacité à se financer à l'horizon de quelques années. Ainsi, le cercle vicieux entre risque de crise de liquidité des banques et risque de défaut des Etats, qui avait été l'un des éléments de l'extension de la crise à l'Espagne et à l'Italie au second semestre 2011, s'est interrompu. Par ailleurs, les banques espagnoles et italiennes ont en grande partie utilisé ces liquidités pour acheter des titres de dette publique de leur pays (ce que les opérateurs de marché ont appelé le « *Sarko Trade* »<sup>3</sup>), renationalisant ainsi en partie leurs dettes respectives, mais renforçant les liens entre dettes publiques et bilans bancaires.

(b) L'aide aux Etats : le programme pour les marchés de titres (Securities Market Programme, SMP)

La BCE mène depuis le 10 mai 2010 une politique intermittente d'achat de titres publics sur le marché obligataire secondaire : c'est le programme pour les marchés de titres (*Securities Market Programme*, SMP).

On rappelle que l'article 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit à l'UE de reprendre à sa charge la dette des Etats membres, et son article 123 à la BCE de financer les Etats membres. Cela explique que la BCE ne puisse pas intervenir sur le marché primaire.

Le 29 juin 2012, l'encours de ces titres était de 211 milliards d'euros.

Contrairement à ce qui est le cas aux Etats-Unis, il ne s'agit pas d'« assouplissement quantitatif ». En effet, ces achats de titres sont « stérilisés », c'est-à-dire qu'ils ne créent pas de base monétaire, et ne contribuent donc pas à l'inflation.

(c) Un bilan supérieur en points de PIB à celui de la Réserve fédérale des Etats-Unis, mais concentré sur les banques

La BCE est souvent accusée de « frilosité » par rapport à d'autres banques centrales, comme la Réserve fédérale des Etats-Unis.

---

<sup>1</sup> Les opérations de refinancement à plus long terme (*Longer Term Refinancing Operations*, LTRO) font partie des opérations d'open market de la BCE. Elles se distinguent des opérations principales de refinancement (*Main Refinancing Operations*, MRO) par un horizon plus lointain (habituellement trois mois, voire un an, contre une semaine pour les MRO). Les deux LTRO de décembre 2011 et février 2012 se sont caractérisées par une maturité particulièrement longue, de trois ans.

<sup>2</sup> Le fait que l'encours des prêts aux banques ait augmenté de « seulement » 783 milliards d'euros s'explique par la diminution de l'encours des opérations principales de refinancement (*Main Refinancing Operations*, MRO), à plus court terme que les LTRO.

<sup>3</sup> Nicolas Sarkozy a déclaré lors de l'annonce de la première LTRO à trois ans : « Chaque Etat pourra se tourner [pour se financer], vers ses banques qui disposeront des liquidités ». Les opérateurs de marchés ont appelé « *Sarko trade* » le fait, pour les banques, d'emprunter à 1 % pour acheter des titres souverains davantage rémunérés.

En effet, elle n'a acquis « que » 211 milliards d'euros<sup>1</sup> de titres dans le cadre du SMP (soit environ 2 points du PIB de la zone euro). La Réserve fédérale des Etats-Unis détient quant à elle 1 664 milliards de dollars<sup>2</sup> de titres du Trésor, soit (pour un PIB de l'ordre de 15 000 milliards de dollars) environ 10 points du PIB des Etats-Unis.

Cependant, le bilan actuel de la BCE correspond à environ 30 % du PIB de la zone euro. A titre de comparaison, la Réserve fédérale (tout comme la Banque d'Angleterre) a un bilan de l'ordre de « seulement » 20 points de PIB.

Ce paradoxe vient de ce que la BCE utilise essentiellement l'augmentation de son bilan pour aider les banques. En effet, il lui faut prendre en compte le fait que si aux Etats-Unis les marchés assurent les trois quarts du financement de l'économie, tel n'est pas le cas dans la zone euro, où les trois quarts de ce financement sont assurés par les banques.

*b) Le contrat implicite actuel : les Etats réduisent leur déficit, en échange de quoi la BCE accepte de les aider*

La BCE ne peut pas laisser la zone euro s'effondrer. Elle a donc été amenée à jouer un rôle de plus en plus politique, en conditionnant son soutien à des réformes de la part des Etats, dans le domaine budgétaire, mais aussi économique.

- Tout d'abord, en « échange » des achats de titres de la BCE sur le marché secondaire, Jean-Claude Trichet, alors président de son conseil des gouverneurs, et Mario Draghi, son futur successeur, ont adressé confidentiellement le 5 août 2011 un courrier au gouvernement italien<sup>3</sup>, dont le contenu a été révélé par la presse, et exigeant des réformes économiques et budgétaires relativement précises.

- Ensuite, la BCE est à l'origine du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire (dit « TSCG »)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Montant au 29 juin 2012.

<sup>2</sup> Montant au 7 juillet 2012.

<sup>3</sup> Un courrier analogue a également été adressé au gouvernement espagnol.

<sup>4</sup> Le 1<sup>er</sup> décembre 2011, Mario Draghi a déclaré devant le Parlement européen : « Ce dont d'après moi notre union économique et monétaire a besoin, c'est d'un nouveau pacte budgétaire (fiscal compact). (...) D'autres éléments pourraient suivre, mais l'ordre importe ». Lors du sommet franco-allemand du 5 décembre 2011, Nicolas Sarkozy et Angela Merkel ont annoncé leur intention d'adopter d'ici mars 2012 un nouveau traité impliquant, selon les termes de l'ancien Président de la République, « une règle d'or renforcée et harmonisée au niveau européen pour que tous les budgets des 17 comportent une disposition constitutionnelle qui permette aux cours constitutionnelles nationales de vérifier que le budget national va vers le retour à l'équilibre ». Ce n'est qu'ensuite que la BCE a réalisé, le 22 décembre 2011, sa première opération de LTRO à trois ans, pour un montant de 489 milliards d'euros. Le TSCG a été signé le 2 mars 2012 par les 27 Etats, sauf le Royaume-Uni et la république tchèque. Il doit encore être ratifié, notamment par la France.

- Cette « ingérence » dans le domaine politique est toutefois paradoxale, son objet étant de favoriser la mise en place de dispositifs institutionnels lui permettant de se concentrer à nouveau sur ses missions « traditionnelles » de banque centrale.



## **DEUXIÈME PARTIE**

### **QUELLE POLITIQUE DE FINANCES PUBLIQUES EN 2012, 2013 ET AU-DELÀ ?**

#### **I. LES PRINCIPES D'UNE POLITIQUE DES FINANCES PUBLIQUES RESPONSABLE**

##### *A. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA FRANCE*

##### **1. Respecter les engagements de la France**

*a) Le fond du problème : une crise de confiance entre les principaux acteurs de la zone euro*

Indépendamment du jugement que l'on peut porter sur une éventuelle « frilosité » de l'Allemagne ou de la BCE, force est de constater que certains Etats n'ont pas démontré leur volonté de réduire leur déficit s'ils n'y sont pas contraints par les marchés.

- En août 2011, le gouvernement de **Silvio Berlusconi** est revenu sur son engagement à mettre en œuvre certaines mesures en « échange » de l'extension du SMP.

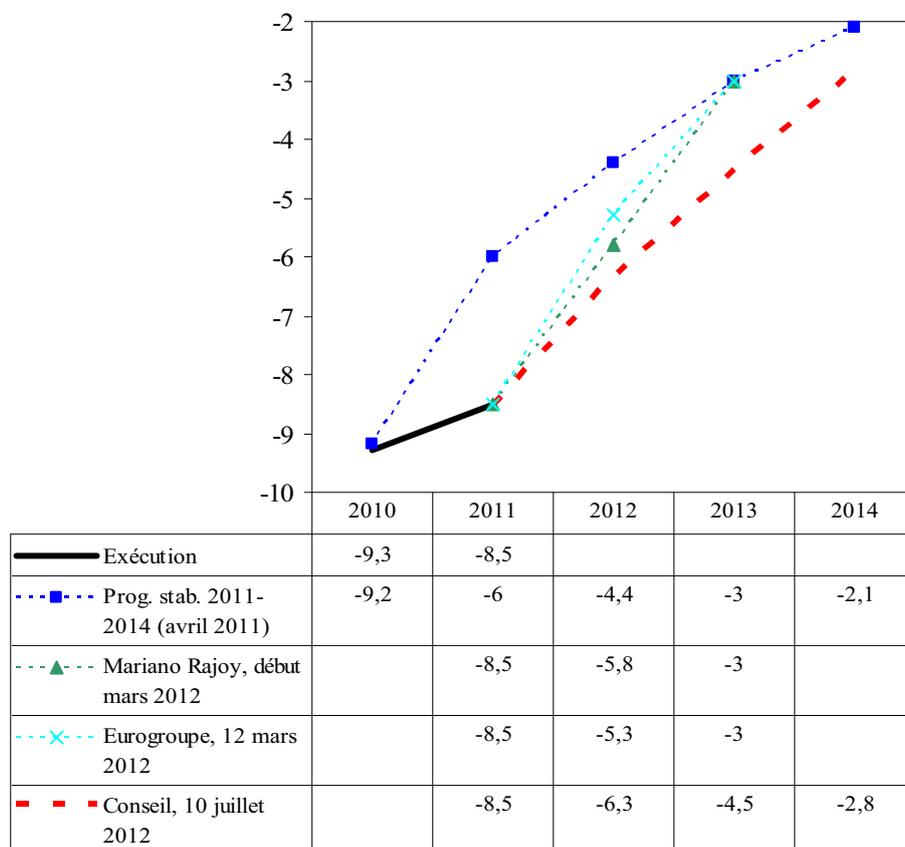
- Plus récemment, **l'Espagne** a annoncé que son déficit public a été stable en 2011, à environ 9 points de PIB, alors que jusqu'à la fin de 2011 son gouvernement affirmait que l'objectif de 6 points de PIB serait atteint.

Si le respect de l'objectif fixé pour 2011 aurait vraisemblablement entraîné une récession, le « dérapage » du déficit provient en quasi-totalité non de la moindre croissance, mais du fait que l'Espagne n'a pas fait les efforts demandés, en laissant notamment les finances de ses communautés autonomes dérapier.

Le 12 mars 2012 l'Eurogroupe a fixé la trajectoire de solde à 5,3 points de PIB en 2012 et 3 points de PIB en 2013. Le 10 juillet 2012, le Conseil a reporté l'objectif du retour à un équilibre inférieur à 3 points de PIB à 2014.

### La trajectoire de solde public de l'Espagne : prévision et exécution

(en points de PIB)



Source : Commission européenne, documents indiqués

- Enfin, les élections législatives en **Grèce** des 6 mai et 17 juin 2012 ont montré les difficultés politiques de ce pays à mettre en œuvre les réformes prévues par un programme d'ajustement dont la rationalité économique est d'ailleurs discutable.

*b) Le respect par la France de ses engagements, une nécessité pour renforcer la confiance et sortir de la crise*

Dans ces conditions, il ne serait pas imaginable que la France ne respecte pas ses engagements.

On peut certes discuter, d'un point de vue économique, de la nécessité de ramener le déficit à 3 points de PIB en 2013, plutôt, par exemple, qu'en 2014 ou qu'en 2015. Il ne serait par ailleurs pas absurde que les Etats de la zone euro s'entendent pour raisonner en termes de solde structurel plutôt que de solde effectif.

Il n'en demeure pas moins que le seuil de 3 points de PIB est inscrit dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et que la France s'est engagée à respecter l'échéance de 2013. Ne pas le faire susciterait une crise de confiance majeure vis-à-vis de l'Allemagne, empêchant toute avancée institutionnelle, sans laquelle aucune sortie de crise n'est possible. L'ensemble de la zone euro serait immédiatement sanctionnée par les marchés, peut-être de manière irrémédiable.

## **2. Les implications pour la France des nouvelles règles budgétaires européennes**

### *a) Les nouveaux textes*

Divers textes, déjà adoptés, ou en cours de discussion, modifient considérablement la gouvernance des finances publiques de la zone euro, et par conséquent le cadre de la politique de finances publiques de la France.

Pour une présentation détaillée de ces différents textes, le lecteur est invité à se reporter au rapport de notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2012<sup>1</sup>.

#### (1) Le « Six pack »

En novembre 2011 ont été adoptés six textes de droit communautaire dérivé, communément appelés « paquet gouvernance » (ou « Six pack »), dont trois réforment le pacte de stabilité.

### **Le pacte de stabilité : quelques rappels**

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) prévoit notamment, dans le protocole n° 12 au traité sur l'Union européenne (TUE) relatif aux déficits excessifs, que les Etats de l'Union européenne ne doivent pas avoir de déficit public supérieur à 3 points de PIB et une dette publique supérieure à 60 points de PIB.

Il comprend deux volets :

- un volet dit « **préventif** » ;
- un volet dit « **correctif** ».

---

<sup>1</sup> Rapport n° 390, 21 février 2012.

Le volet préventif a pour base juridique l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), relatif à la coordination des politiques économiques, et le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997<sup>1</sup>. Ce règlement concerne l'ensemble des Etats, que leur déficit soit ou non supérieur à 3 points de PIB. Dans sa rédaction initiale, il prévoyait essentiellement que les Etats, qui devaient poursuivre un « *objectif budgétaire à moyen terme* » conforme aux « *grandes orientations économiques* » définies par le Conseil, transmettaient chaque année à la Commission européenne un programme de stabilité (un programme de convergence pour ceux n'appartenant pas à la zone euro). Il ne prévoyait aucune sanction.

Le volet correctif a pour base juridique l'article 126 du TFUE, relatif aux déficits excessifs, et le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997<sup>2</sup>. Il prévoit, pour les Etats ayant un déficit public supérieur au seuil de 3 points de PIB, diverses procédures pouvant, le cas échéant, déboucher sur des sanctions. Dans la rédaction initiale de ce règlement, le seuil de dette de 60 points de PIB n'était pas pris en compte pour l'imposition éventuelle de sanctions.

Les six textes du « Six pack » sont présentés par l'encadré ci-après.

### **Le paquet gouvernance (« Six pack »)**

#### **Réforme du pacte de stabilité**

Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro

Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques

Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

#### **Autres sujets**

Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro

Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques

Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

---

<sup>1</sup> Règlement relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

<sup>2</sup> Règlement visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

Le « Six pack » prévoit notamment une règle, communément appelée « **règle d'or** » – bien qu'il ne s'agisse pas de la « règle d'or » au sens où on l'entendait jusqu'alors dans le domaine des finances publiques<sup>1</sup> –, selon laquelle, schématiquement, les Etats ayant ramené leur déficit public sous le seuil des 3 points de PIB doivent réduire leur déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an tant qu'ils n'ont pas atteint leur objectif de solde structurel à moyen terme (OMT)<sup>2</sup>.

L'une des principales autres novations du « Six pack » est, dans le cas des seuls Etats de la zone euro, la mise en place de **nouvelles sanctions**, qui seraient imposées dans le cadre d'une nouvelle procédure, dite de « **majorité qualifiée inversée** ».

Le principe de la majorité qualifiée inversée est que la proposition de sanction proposée par la Commission est adoptée, sauf si le Conseil décide du contraire à la majorité qualifiée. Les Etats disposent toutefois en pratique de diverses possibilités de blocage (en particulier, le vote à la majorité qualifiée inversée s'applique seulement si le Conseil le décide préalablement à la majorité qualifiée « ordinaire »).

Le tableau ci-après synthétise les différentes étapes du processus de sanction.

---

<sup>1</sup> *Au sens strict, l'expression « règle d'or » désigne, dans le domaine des finances publiques, l'idée que le solde structurel courant devrait être équilibré.*

<sup>2</sup> *Qui, dans le cas de la France, correspond à l'équilibre structurel, selon le programme de stabilité d'avril 2012.*

**Les sanctions prévues par le « Six pack » de novembre 2011, dans le cas des seuls Etats de la zone euro (règlement (UE) n° 1173/2011)**

Déclenchement de la sanction	Sanction	Adoption
<b>Volet préventif</b>		
Décision du Conseil établissant l'absence d'action en réponse à une recommandation du Conseil sur la base de l'article 121(4) du TFUE <sup>1</sup>	Dépôt portant intérêt (en principe 0,2 % du PIB)	Vote à la majorité qualifiée inversée
<b>Volet correctif</b>		
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(6) du TFUE (existence d'un déficit excessif) <sup>2</sup> , seulement si les Etats membres ont déjà versé un dépôt portant intérêt (en cas de non-conformité avec les dispositions du volet préventif) ou en cas de violation particulièrement grave des règles	Dépôt ne portant pas intérêt (en principe 0,2 % du PIB)	Vote à la majorité qualifiée inversée
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(8) <sup>3</sup> du TFUE (absence d'action suivie d'effet en réponse à la recommandation de corriger le déficit excessif sur la base de l'article 126(7) <sup>4</sup> )	Amende (en principe 0,2 % du PIB)	
Décision du Conseil sur la base de l'article 126(11) <sup>5</sup> du TFUE (absence d'action effective en réponse à la mise en demeure de corriger le déficit excessif sur la base de l'article 126(9) <sup>6</sup> )	Amende (0,2 % du PIB+composante variable)	Vote à la majorité qualifiée « ordinaire »

Source : d'après les textes indiqués

<sup>1</sup> « 4. Lorsqu'il est constaté, dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 3, que les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes aux grandes orientations visées au paragraphe 2 ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, la Commission peut adresser un avertissement à l'Etat membre concerné. Le Conseil, sur recommandation de la Commission, peut adresser les recommandations nécessaires à l'Etat membre concerné. Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider de rendre publiques ses recommandations. »

<sup>2</sup> « 6. Le Conseil, sur proposition de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'Etat membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif. »

<sup>3</sup> « 8. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations. »

<sup>4</sup> « 7. Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adopte, sans délai injustifié, sur recommandation de la Commission, les **recommandations** qu'il adresse à l'Etat membre concerné afin que celui-ci **mette un terme** à cette situation dans un **délai donné**. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques. »

<sup>5</sup> « 11. Aussi longtemps qu'un Etat membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes : — exiger de l'Etat membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres ; — inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné ; — exiger que l'Etat membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé ; — imposer des amendes d'un montant approprié. Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises. »

<sup>6</sup> « 9. Si un Etat membre **persiste** à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'Etat membre concerné **en demeure** de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation. En pareil cas, le Conseil peut demander à l'Etat membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis, afin de pouvoir examiner les efforts d'ajustement consentis par cet Etat membre. »

**Les Etats en situation de déficit excessif sont donc désormais sous forte contrainte.** En effet, si le Conseil décide (à la majorité qualifiée « ordinaire ») qu'ils n'ont pas adopté d'« *action suivie d'effet* » pour se conformer à ses recommandations, ils se voient en principe imposer une amende de 0,2 point de PIB à la majorité qualifiée inversée.

(2) Le TSCG, signé mais pas ratifié

A ces six textes s'ajoute le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance en Europe (« TSCG »), signé au début du mois de mars 2012.

Ce traité prévoit notamment que les Etats doivent se doter de normes de droit interne, de préférence constitutionnelles, transposant la « règle d'or » prévue par le « Six pack ».

Ce traité n'a pas encore été ratifié par la France.

(3) Le « Two pack », en cours de discussion

En outre, deux projets de règlement (le « Two pack ») sont actuellement en cours de discussion.

L'un des deux textes prévoyait initialement une disposition analogue à celle précitée du TSCG, qui a été supprimée, pour éviter un « doublon ».

Ce texte prévoit également :

- la publication au plus tard le 15 avril, en même temps que le programme de stabilité, d'un « *plan budgétaire à moyen terme* »<sup>1</sup> ;

- un calendrier budgétaire commun, avec la publication au plus tard le 15 octobre des « *projets de lois budgétaires relatives aux administrations publiques* » (c'est-à-dire des PLF et des PLFSS) et d'un « *projet de plan budgétaire pour l'année suivante* », au sujet duquel la Commission européenne « *adopte, si nécessaire, un avis (...) le 30 novembre au plus tard* », cet avis étant ensuite examiné par l'Eurogroupe ;

- l'obligation de construire les PLF et PLFSS en fonction de « *prévisions macroéconomiques indépendantes* » ;

- l'institution d'un « *conseil budgétaire indépendant* », chargé d'évaluer la mise en œuvre des règles.

*b) 2013 : ramener le déficit sous le seuil des 3 points de PIB en 2013 (volet « correctif » du pacte de stabilité)*

Dans un premier temps, dans le cadre du volet « correctif » du pacte de stabilité, la France doit ramener son déficit sous le seuil de 3 points de PIB au plus tard en 2013.

---

<sup>1</sup> La différence entre les plans budgétaires à moyen terme et les programmes de stabilité n'apparaît pas clairement à la lecture du texte.

Comme on l'a vu, depuis décembre 2011, les Etats en déficit excessif peuvent se voir imposer (à la majorité qualifiée inversée) une amende de 0,2 point de PIB, si le Conseil décide (à la majorité qualifiée ordinaire) qu'ils n'ont pas pris « *d'action suivie d'effet* » pour mettre fin à leur déficit excessif dans le délai prévu.

La Commission européenne peut à tout moment recommander au Conseil de prendre une telle décision.

*c) Les années ultérieures : respecter les nouvelles exigences du droit communautaire*

(1) Selon le volet « préventif » du pacte de stabilité : atteindre un objectif à moyen terme proche de l'équilibre en réduisant le déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an

- Dans un second temps, dans le cadre du volet « préventif » du pacte de stabilité (qui comprend depuis décembre 2011 la possibilité de sanctions), la France devra poursuivre un **objectif à moyen terme (OMT)**, défini en termes de **solde structurel**, et qui devra être compris **entre - 1 point de PIB et un excédent**.

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM (dit « TSCG »), signé au début du mois de mars 2012, prévoit quant à lui que cet objectif doit être compris entre **- 0,5 point de PIB et l'excédent**.

Concrètement, les OMT sont fixés par les Etats dans leurs programmes de stabilité. Ainsi, le programme de stabilité d'avril 2012 indique que « *l'objectif de moyen terme (OMT) au sens des engagements européens de la France est de **revenir à l'équilibre structurel des comptes publics*** ».

Les Etats doivent **se rapprocher de cet objectif** d'au moins 0,5 point de PIB par an (**plus de 0,5 point de PIB** si leur dette est supérieure à 60 points de PIB).

**C'est cette règle que le TSCG oblige à transposer à un niveau supra-législatif.**

- Cette règle s'accompagne d'exigences identiques, pour le même montant en points de PIB, dans le cas de **l'effort structurel**.

On rappelle que l'effort structurel correspond à la part de l'évolution du déficit découlant de l'action discrétionnaire du Gouvernement. Il s'agit, schématiquement, de la somme de l'évolution du ratio dépenses/PIB potentiel et des mesures nouvelles sur les recettes<sup>1</sup>. La différence par rapport à l'évolution du solde structurel est que ce dernier peut fluctuer spontanément du fait des variations de l'élasticité des recettes au PIB.

---

<sup>1</sup> L'article 5 du règlement 1466/97 précise que pour l'application de la règle, « les dépenses globales n'incluent pas les dépenses d'intérêt, les dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et les modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage ».

**Le règlement 1466/97 n'utilise pas l'expression d'effort structurel**, mais exige que « *l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux inférieur à un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme* », ce dernier taux correspondant à l'évaluation de la croissance potentielle par la Commission européenne, « *sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes* ». Toutefois cela correspond à la définition de l'effort structurel<sup>1</sup>. Dans son rapport préalable au présent débat d'orientation des finances publiques, le Gouvernement appelle cette règle la « *règle de dépense nette des mesures nouvelles en recettes* ».

- Il n'est toutefois pas précisé si les deux critères d'évolution du solde structurel et d'effort structurel sont ou non **cumulatifs**. Autrement dit, le critère d'effort structurel atténue-t-il la règle, ou la renforce-t-il ?

En particulier, il n'est pas indiqué si un Etat qui ne respecterait pas le critère d'évolution du solde structurel en raison d'une élasticité des recettes au PIB inférieure à 1 serait réputé respecter la règle, dès lors qu'il remplirait le critère d'effort structurel.

(2) Le critère de dette (volet « correctif » du pacte de stabilité) devrait être satisfait grâce à la réduction du déficit et à la croissance du PIB

Même quand elle aura ramené son déficit sous le seuil des 3 points de PIB, la France continuera d'être soumise au volet « correctif » du pacte, à cause de sa dette publique, supérieure à 60 points de PIB.

En effet :

- elle devra, en moyenne sur les trois dernières années pour lesquelles ce chiffre est disponible, réduire le ratio dette/PIB d'un vingtième de la part au-dessus de 60 points de PIB<sup>2</sup> ;

- cette règle ne jouera pas tant qu'elle n'aura pas mis fin à son déficit excessif (ce qui devrait être le cas en 2013). Au cours des trois années suivantes (soit en principe jusqu'en 2016), le Conseil pourra fixer des objectifs

---

<sup>1</sup> *Le règlement 1466/97 précise en outre que « pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le solde structurel et en y intégrant une analyse » d'effort structurel.*

<sup>2</sup> *Plus précisément, un rapport dette/PIB de plus de 60 points de PIB « est considéré comme diminuant suffisamment et s'approchant de la valeur de référence à un rythme satisfaisant (...) si l'écart par rapport à la valeur de référence s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence numérique fondée sur les changements survenus au cours des trois dernières années pour lesquelles les données sont disponibles » (nouvelle rédaction de l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs).*

moins contraignants<sup>1</sup>, ce que le programme de stabilité d'avril 2012 interprète comme signifiant que pendant cette période de trois ans, « *il reviendra à l'État concerné de montrer qu'il sera respecté dès sa première année d'entrée en vigueur effective* » (soit en principe 2017).

**Cette règle sera probablement respectée en « régime de croisière ».** En effet, la dette publique devrait culminer à environ 90 points de PIB en 2013 et 2014. L'écart par rapport au seuil de 60 points de PIB ne devrait donc jamais dépasser 30 points de PIB, ce qui correspond à une diminution exigée de 1,5 point par an au maximum. Or, depuis 1990, l'année 2010 est la seule à avoir vu le PIB en valeur augmenter de moins de 2,5 % en moyenne les trois années précédentes. Il en découle que le solde public minimal nécessaire pour satisfaire la règle est de **- 0,8 point de PIB** avec une dette de 90 points de PIB, et **- 1,5 point de PIB** avec une dette de 60 points de PIB, comme le montre le tableau ci-après.

#### Le solde public minimal nécessaire pour satisfaire la règle de dette

(en points de PIB)

Dette publique constatée →	90	85	80	75	70	65	60
Diminution annuelle exigée	1,5	1,3	1,0	0,8	0,5	0,3	0,0
Diminution annuelle résultant d'une croissance du PIB de 2,5 % en valeur*	2,3	2,1	2,0	1,9	1,8	1,6	1,5
<b>Solde public nécessaire</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,5</b>

\* Si l'on excepte les récessions de 1993 et 2009, depuis 1990 la croissance en valeur n'a jamais été inférieure à 2 %. Par ailleurs, depuis 1990, l'année 2010 est la seule à avoir vu le PIB en valeur augmenter de moins de 2,5 % en moyenne les trois années précédentes. La règle de dette s'appréciant en moyenne sur trois ans, c'est ce dernier taux qu'on retient ici.

Source : calculs de la commission des finances

Autrement dit, en « régime de croisière », c'est-à-dire avec un **niveau de déficit proche de l'équilibre, la France devrait respecter la règle de dette.**

Toutefois, comme on le verra ci-après, si la croissance du PIB est de 1,5 % à partir de 2014, et si le Gouvernement ne réalise pas d'effort supérieur à celui actuellement prévu, le ratio dette/PIB risque de ne pas diminuer aussi rapidement en 2014-2016 que l'exige le pacte de stabilité.

<sup>1</sup> « Pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si l'État membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité ou de convergence » (nouvelle rédaction de l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs).

**Il existe donc un risque de constater en 2017 que la France n'aura pas rempli ses obligations<sup>1</sup>.**

Cependant l'article 2 du 1467/97, tel qu'il résulte du règlement 1177/2011 du 8 novembre 2011, précise que « *l'exigence concernant le critère de la dette est également considérée comme remplie si les prévisions budgétaires établies par la Commission indiquent que la réduction requise de l'écart se produira au cours de la période de trois ans couvrant les deux années qui suivent la dernière année pour laquelle les données sont disponibles* ». Autrement dit, **il suffirait que l'on anticipe le respect de la règle sur la période 2016-2018, ce qui, compte tenu du niveau auquel aura alors été ramené le déficit, devrait être le cas.**

### **3. Soutenir la croissance**

Lors de la campagne pour la récente élection présidentielle, François Hollande a souligné que les déficits publics ne pourraient être réduits de manière satisfaisante sans politique de soutien de la croissance.

Cette nécessité a été reconnue le 25 avril 2012 par Mario Draghi, président du conseil des gouverneurs de la BCE, qui a déclaré, devant le Parlement européen, qu'il était en faveur d'un « *pacte de croissance* » (« *growth compact* »)<sup>2</sup>.

Un plan en faveur de la croissance a été annoncé par le Conseil européen le 29 juin 2012. Ce plan comprend, outre des réformes structurelles qui feront sentir leur effet à long terme<sup>3</sup>, un plan de 120 milliards d'euros (soit environ 1 point du PIB de l'Union européenne), destiné à soutenir la croissance à court terme.

---

<sup>1</sup> Sur ce point, se référer au b du 4 du A du II ci-après.

<sup>2</sup> Le 24 mai 2012, il a précisé lors d'une conférence qu'un tel pacte devrait selon lui reposer sur trois piliers : une vision claire de l'avenir de la zone euro à l'horizon d'une dizaine d'années ; des réformes des marchés des biens et services et du marché du travail ; des investissements publics, en particulier grâce à la Banque européenne d'investissement.

<sup>3</sup> Qualité de la dépense publique, restructuration du secteur bancaire, ouverture de la concurrence dans le secteur des entreprises de réseau, lutte contre le chômage, modernisation de l'administration publiques, approfondissement du marché unique mise en place d'ici 2015 d'un « marché unique numérique fonctionnant correctement », réduction de la charge réglementaire au niveau de l'UE et au niveau national, achèvement complet du marché intérieur de l'énergie d'ici 2014, politique en faveur de la R&D...

### **Le plan de 120 milliards d'euros annoncé le 29 juin 2012**

*« Il est indispensable de stimuler le financement de l'économie. Un montant de 120 milliards d'euros (équivalant à environ 1 % du revenu national brut de l'UE) est mobilisé en faveur de mesures de croissance à effet rapide :*

*- Le capital versé de la Banque européenne d'investissement (BEI) devrait être augmenté de 10 milliards d'euros, l'objectif étant de renforcer ses fonds propres et d'accroître d'un montant de 60 milliards d'euros sa capacité totale de prêt, ce qui permettra de libérer jusqu'à 180 milliards d'euros d'investissements supplémentaires, à répartir dans l'ensemble de l'Union européenne, y compris les pays les plus vulnérables. Le Conseil des gouverneurs de la BEI devrait prendre une décision dans ce sens de manière à ce qu'elle entre en vigueur au plus tard le 31 décembre 2012.*

*- La phase pilote des obligations liées à des projets devrait être lancée immédiatement, de façon à générer des investissements supplémentaires pouvant aller jusqu'à 4,5 milliards d'euros en faveur de projets pilotes portant sur des infrastructures essentielles dans les domaines des transports, de l'énergie et du haut débit. À condition que le rapport intermédiaire et l'évaluation de la phase pilote soient positifs, le volume de ce type d'instruments financiers pourrait être accru dans tous les pays à l'avenir, en vue notamment de soutenir le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.*

*- Le cas échéant, et dans le respect des règles de dégagement, les États membres ont la possibilité, conformément aux dispositions et pratiques existantes, de collaborer avec la Commission afin d'utiliser une partie de leur dotation en fonds structurels pour partager le risque de prêt supporté par la BEI et fournir des garanties de prêt dans les domaines de la connaissance et des compétences, de l'utilisation efficace des ressources, des infrastructures stratégiques et de l'accès au financement pour les PME. Des moyens des fonds structurels ont été réaffectés en faveur de la recherche et de l'innovation, des PME et de l'emploi des jeunes, et 55 milliards d'euros supplémentaires seront consacrés à des mesures destinées à dynamiser la croissance au cours de la période actuelle. Il conviendrait de renforcer encore le soutien aux PME, notamment en veillant à ce qu'elles aient plus facilement accès aux fonds de l'UE.*

*Les États membres ont également la possibilité d'envisager des réaffectations dans les limites de leurs enveloppes nationales, conformément aux règles existantes et en coopération avec la Commission.*

*- L'action du Fonds européen d'investissement devrait être renforcée, notamment en ce qui concerne ses activités dans le domaine du capital-risque, en liaison avec les structures nationales existantes. »*

*Source : conclusions du Conseil européen du 29 juin 2012*

Certes, ce soutien à la croissance ne correspond pas à proprement parler à une politique de « relance » : alors que les États de la zone euro réduisent leur déficit public, une relance budgétaire est par définition impossible. Il s'agit simplement de faire réaliser davantage de prêts par la BEI et de ralentir légèrement la diminution du déficit public de l'Union européenne.

L'impact sur le PIB de 2012 devrait être peu significatif, en raison du délai nécessaire à la mise en œuvre des mesures concernées.

Le calendrier pour les années suivantes n'est pas précisé, mais ces mesures pourraient s'étaler sur, par exemple, deux années. En supposant un multiplicateur budgétaire de 1 au niveau de l'Union européenne, cela correspondrait à une augmentation du PIB d'environ 0,5 point en 2013, puis 1 point en 2014, qui s'atténuerait ensuite progressivement.

Bien que modeste, l'impact de ces mesures serait donc significatif.

Par ailleurs, on peut supposer que cet impact sera proportionnellement plus important pour les Etats en difficulté, qui pourraient bénéficier de davantage de fonds structurels et de prêts de la BEI.

Tous ces points restent cependant à préciser.

**Les « mesures de croissance à effet rapide » annoncées le 29 juin 2012  
(mesures faisant partie du « Pacte pour la croissance et l'emploi »)**

(en milliards d'euros)

	<b>Montant</b>	<b>Entrée en vigueur</b>
Augmentation de la capacité de prêt de la BEI	60*	« Le Conseil des gouverneurs de la BEI devrait prendre une décision dans ce sens de manière à ce qu'elle entre en vigueur au plus tard le 31 décembre 2012 ».
Phase pilote des obligations de projet (transports, énergie, haut débit)	4,5	Lancement immédiat
Fonds structurels	55	« au cours de la période actuelle »
<b>Total</b>	<b>≈ 120</b>	

\* Pour une augmentation du capital de 10 milliards d'euros.

Source : d'après les conclusions du Conseil européen du 29 juin 2012

#### **4. Préserver la relation privilégiée avec l'Allemagne**

Il n'y aura pas de sortie de crise sans mesures à court terme **et** à long terme.

Certains commentateurs se sont plu à opposer à ce sujet la France et l'Allemagne, censées être favorables respectivement à des mesures exclusivement à court terme ou à long terme. Les reproches sont généralement adressés à l'Allemagne. Toutefois, un article du *Wall Street Journal* voyait le 24 juin 2012 dans la France « le principal obstacle à une solution à la crise de l'euro »<sup>1</sup>, en raison de son refus supposé de toute union politique, voire de toute conditionnalité de l'aide.

De tels propos n'ont en réalité guère de sens, ne serait-ce que parce qu'aucun Etat n'a le moyen juridique d'imposer à l'Allemagne une solution dont elle ne voudrait pas. Plus fondamentalement, les intérêts de la France et de l'Allemagne sont les mêmes, et une rupture entre les deux Etats rendrait

<sup>1</sup> Simon Nixon, « France Is Main Obstacle to a Euro Solution », *Financial Times*, 24 juin 2012.

toute sortie de crise impossible. Il est par ailleurs bien évident qu'aucun Etat membre ne peut sérieusement envisager de laisser la zone euro s'effondrer, ou de mettre en place un « droit de tirage » des Etats mal gérés sur les Etats bien gérés.

La chancelière allemande et son ministre des finances ont ainsi explicitement souligné que les décisions du conseil européen du 29 juin 2012 étaient conformes aux principes de l'Allemagne.

## ***B. LES HYPOTHÈSES PRÉCONISÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES***

### **1. Une croissance potentielle de l'ordre de 1,5 %**

Selon la « doctrine » de la commission des finances, rappelée de manière constante depuis plusieurs années, il convient de retenir, pour les programmations de finances publiques, **une hypothèse de croissance égale à la croissance potentielle** de l'économie française. En effet, alors que la croissance est de fait imprévisible à court terme, retenir une hypothèse de croissance égale à la croissance potentielle est le seul moyen d'être sûr de ne pas se tromper à long terme.

L'hypothèse de croissance potentielle est également importante pour deux autres raisons :

- le taux de chômage tend à diminuer ou à augmenter selon que la croissance est respectivement supérieure ou inférieure à la croissance potentielle ;

- surtout, les recettes publiques tendent spontanément à augmenter légèrement plus vite ou légèrement moins vite que le PIB selon que leur croissance est respectivement supérieure ou inférieure à la croissance potentielle (le taux de prélèvements obligatoires tendant spontanément à rester stable sur longue période).

La question est de savoir quelle estimation de la croissance potentielle retenir. Depuis plusieurs années la commission des finances retient, pour ses programmations de finances publiques, une hypothèse conventionnelle de **2 %**. Si avant la crise et le ralentissement démographique observable depuis 2008, cette hypothèse pouvait sembler prudente, elle paraît désormais optimiste (même si elle était présentée comme correspondant à la croissance potentielle de longue période, c'est-à-dire corrigée des fluctuations de la croissance potentielle liées à la conjoncture, afin d'éviter des variations parfois extrêmes d'une année sur l'autre<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Selon le programme de stabilité d'avril 2011, la croissance potentielle aurait été de seulement 0,8 % en 2009.

Par ailleurs, **il existe aujourd'hui un relatif consensus selon lequel la croissance potentielle à l'horizon des cinq prochaines années serait de l'ordre de 1,5 % :**

- l'OCDE et le FMI estiment la croissance potentielle de la France à 1,5 % (dans le premier cas en 2012 et en 2013<sup>1</sup>, dans le second entre 2015 et 2016<sup>2</sup>) ;

- telle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue par l'inspection générale des finances dans son rapport<sup>3</sup> de mai 2012 sur la maîtrise des dépenses de l'Etat, qui s'appuie sur ces estimations ;

- tel est également l'ordre de grandeur de l'estimation retenue par la Commission européenne et la Cour des comptes (cf. encadré ci-après).

#### **Les estimations de la croissance potentielle, selon la Cour des comptes**

*« La Cour a recommandé, dans son rapport public annuel de 2012, de retenir un taux de croissance potentielle compris entre 1,0 et 1,5 % par an à partir de 2011\*. Pour éviter de multiplier les estimations de solde structurel, elle les a fondées sur une hypothèse de croissance potentielle, nécessairement assez conventionnelle, de 1,2 % en 2011 et 1,4 % en 2012, après 0,8 % en 2009 et 1,0 % en 2010. Ce scénario est cohérent avec la croissance potentielle de moyen terme estimée par la Commission européenne pour la France au printemps 2012 (1,3 %)\*\*. »*

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

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

*Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juillet 2012*

Enfin, le contexte juridique et institutionnel a évolué. Tant que les modalités concrètes retenues pour la programmation des finances publiques relevaient de la seule compétence nationale, il pouvait sembler pertinent de retenir une hypothèse de l'ordre de 2 %, qui présentait l'intérêt de « neutraliser » totalement l'impact de la crise, et donc de mieux isoler ce qui dépendait de l'action du Gouvernement. Toutefois le « Six pack » de novembre 2011 (de même que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire signé début mars 2012) prévoit une règle exprimée en termes d'évolution du solde structurel. Le solde structurel étant défini en fonction d'une estimation du PIB potentiel, il importe de retenir une hypothèse de croissance potentielle proche de celle de la Commission européenne, pour ne pas rendre l'application de la règle incompréhensible.

<sup>1</sup> *Perspectives économiques n° 90, novembre 2011.*

<sup>2</sup> *Perspectives économiques mondiales, septembre 2011.*

<sup>3</sup> *Rapport n° 2012-M-008-03.*

Ainsi, dans son rapport d'information<sup>1</sup> sur le projet de programme de stabilité d'avril 2012, notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, indiquait que « *la commission des finances pourrait être amenée à revoir à la baisse son hypothèse de croissance potentielle* ».

**Votre rapporteur général estime donc pertinent de retenir une hypothèse de croissance potentielle de 1,5 % sur l'actuelle législature.**

### La croissance potentielle

La croissance potentielle peut être définie comme la croissance maximale sans accélération de l'inflation. Il s'agit de la croissance soutenable sur longue période par une économie.

Elle résulte de l'évolution de la quantité de travail, du stock de capital et de la productivité globale des facteurs de production (ou « progrès technique »).

Avant la crise, la croissance potentielle de l'économie française était évaluée à un peu plus de 2 % par an. Ainsi, en 2006 une étude rétrospective de la Banque de France<sup>2</sup> l'évaluait à 2,1 % ou 2,3 % en 2000-2005, selon la méthodologie retenue.

La croissance potentielle est désormais plus faible, en raison d'un double phénomène.

Le premier est purement démographique. Alors que jusqu'au milieu des années 2000 la population en âge de travailler augmentait de quelques dixièmes de points chaque année, ce taux devrait être nul, voire négatif, à compter de 2008. Ainsi, en 2004, une étude prospective de la direction de la prévision<sup>3</sup> estimait que la croissance potentielle, de 2,2 % à 2,4 % en 2004-2007, ne serait plus que de 1,9 % à 2,1 % en 2008-2015, puis de 1,6 % à 1,8 % en 2016-2020<sup>4</sup>.

A cela s'ajoute l'impact de la crise depuis 2008. La croissance potentielle n'est en effet pas totalement indépendante de la conjoncture. Ainsi, le programme de stabilité 2011-2014 (avril 2011) évaluait la croissance potentielle à 0,8 % en 2009, 1,6 % en 2010, 1,8 % en 2011 et 2 % de 2012 à 2014. Le programme de stabilité 2012-2016 (avril 2012) l'évalue quant à lui à 1,7 % chaque année de 2011 à 2016. Concrètement, cela signifie qu'une partie de la perte de production due à la crise ne serait jamais rattrapée.

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 501 (2011-2012) du 17 avril 2012.

<sup>2</sup> Christophe Cahn et Arthur Saint-Guilhem, « Croissance potentielle : d'où viennent les écarts entre quelques grandes économies développées ? », Bulletin de la Banque de France n° 155, novembre 2006.

<sup>3</sup> Emmanuel Bretin, « La croissance potentielle de l'économie française de moyen-long terme », direction de la prévision, analyses économiques n° 48, septembre 2004.

<sup>4</sup> La croissance potentielle peut se définir, schématiquement, comme la somme de l'augmentation de la population active (de l'ordre de 0,5 % jusqu'en 2008 et 0 % depuis) et des gains de productivité « structurels » par salarié (de l'ordre de 1,75 %, correspondant à la contribution à la croissance de l'augmentation du capital et de la productivité globale des facteurs). Ainsi, selon ce calcul simplifié :

- jusqu'en 2008, la croissance potentielle pouvait être évaluée à environ 2,25 % ;

- celle-ci serait désormais de l'ordre de 1,75 % (hors prise en compte de l'impact de la crise).

## **2. Les hypothèses de croissance du PIB : 0,4 % en 2012, 1,2 % en 2013 et 1,5 % ensuite**

*a) Une hypothèse de croissance de 0,4 % en 2012 (contre 0,3 % pour le Gouvernement)*

Comme on l'a indiqué, la commission des finances considère que les programmations de finances publiques doivent reposer sur une hypothèse de croissance égale à la croissance potentielle (soit désormais 1,5 %).

Toutefois cela ne signifie pas qu'il faille nécessairement retenir une hypothèse de 1,5 % pour l'année en cours et l'année suivante.

Les **prévisions** ont un sens pour l'année en cours, en particulier en cette période de l'année, alors que la croissance des deux premiers trimestres est à peu près connue.

Cela conduit la commission des finances à retenir une hypothèse de croissance de **0,4 % en 2012**, correspondant à la dernière prévision de l'Insee. L'écart par rapport à la prévision du Gouvernement, de 0,3 %, n'est pas significatif.

*b) Une hypothèse de croissance de 1,2 % en 2013 (identique à celle du Gouvernement)*

Pour **la première année après l'année en cours**, il est pertinent de retenir une hypothèse de croissance correspondant à la croissance potentielle de trimestre à trimestre (et non la croissance potentielle en moyenne annuelle); il faut donc calculer, à partir de la croissance potentielle de trimestre à trimestre, la croissance en moyenne annuelle qui en découle (compte tenu de l'acquis de croissance et du profil de la croissance de l'année en cours).

Dans le cas particulier de l'année **2013**, cela conduit à retenir une hypothèse de croissance de trimestre à trimestre de près de 0,4 % (1,5 % en rythme annualisé). Cela correspond à une croissance en moyenne annuelle de **1,2 %**, identique à l'hypothèse du Gouvernement.

*c) Une hypothèse de croissance de 1,5 % à partir de 2014 (contre 2 % pour le Gouvernement)*

Pour les années 2014 à 2017, la commission des finances propose de retenir une hypothèse de croissance de **1,5 % par an** (contre 2 % pour le Gouvernement).

En effet, cela correspond au taux de la croissance potentielle, tel qu'il est habituellement évalué à l'horizon des prochaines années. La « doctrine » de la commission des finances préconise on l'a vu de retenir une telle hypothèse pour la construction des programmations de finances publiques, afin de ne pas retenir des hypothèses de croissance qui s'écarteraient durablement des prévisions.

On rappelle qu'avant la crise, alors que la croissance potentielle était évaluée à environ 2 %, les programmations de finances publiques retenaient systématiquement une hypothèse de croissance de 2,5 % (voire 3 %) par an. Il semble donc pertinent de privilégier un principe de prudence pour les années à venir.

*d) Des scénarios alternatifs sont envisageables*

Le tableau ci-après synthétise les principaux scénarios envisageables pour 2012 et 2013.

Le scénario 4 est purement spéculatif, et heureusement peu vraisemblable. Il est indiqué seulement pour montrer que même si la croissance était aussi négative aux deux derniers trimestres de 2012 qu'au dernier trimestre de 2008 et au premier trimestre de 2009, la récession serait de « seulement » - 1 % à - 1,5 % en 2012 et en 2013 (contre - 3,1 % en 2009).

**Quelques scénarios de croissance du PIB**

(en %)

	Croissance par rapport au trimestre précédent								Croissance en moyenne annuelle		
	2012				2013				2012	2013	2014-2017
	1	2	3	4	1	2	3	4			
<b>1. Scénario de référence de la commission des finances (prévisions de l'Insee pour 2012, puis croissance trimestrielle égale à son potentiel)*</b>	0	0	0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	1,2	1,5
2. Scénario optimiste	0	0	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	1,5	2,0
3. Scénario pessimiste	0	-0,1**	0	0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,5	1,0
4. Scénario de blocage des négociations entre Etats de la zone euro***	0	-0,1	-1,5	-1,5	0,2	0,2	0,2	0,2	-1	-1,4	-

\* Ce scénario est proche de celui du consensus des conjoncturistes, de 0,3 % en 2012 et 0,9 % en 2013 (*Consensus Forecasts*, juin 2012). L'Insee prévoit une croissance de 0,4 % en 2012 (note de conjoncture, juin 2012).

\*\* La croissance du PIB a été nulle au premier trimestre, et la Banque de France a indiqué le 8 juin 2012 prévoir une croissance de -0,1 % au deuxième.

\*\*\* Ce scénario est purement illustratif. A titre de référence, la croissance du PIB a été de - 1,5 % au dernier trimestre 2008 et -1,7 % au premier trimestre 2009 (et de -0,1 % et - 3,1 % en moyenne annuelle).

Sources : Insee, calculs de la commission des finances

### **3. Une hypothèse de croissance « spontanée » des dépenses publiques de l'ordre de 1,5 %**

La croissance des dépenses publiques est, avec celle du PIB, un déterminant essentiel de l'évolution du solde<sup>1</sup>.

Les mesures d'économies sur les dépenses sont nécessairement définies par rapport à un référentiel, explicite ou implicite. Ce référentiel peut être la **croissance spontanée des dépenses**.

La commission des finances a considéré jusqu'à présent, par convention, que la croissance spontanée des dépenses publiques était de l'ordre de **2 % par an en volume**, soit légèrement moins que sa tendance historique. Cela correspondait également à son hypothèse de croissance potentielle de longue période.

Le rapport<sup>2</sup> de l'inspection générale des finances, demandé en janvier 2012 par François Fillon, alors Premier ministre, et remis en mai 2012, retient une estimation de la croissance spontanée des dépenses publiques légèrement inférieure, de **1,5 % en volume**. Cette estimation présente le double intérêt de reposer sur une estimation détaillée de la croissance spontanée des différentes catégories de dépenses de l'Etat et, dans le cas des administrations de sécurité sociale, de faire des estimations différenciées par branche ainsi que pour l'Unedic.

#### **Les hypothèses retenues par l'inspection générale des finances pour son estimation du taux de croissance spontanée des dépenses de l'Etat**

*« Afin de construire une projection à l'horizon 2016 de l'évolution spontanée des dépenses de l'Etat sans mesures nouvelles, la mission est partie de la LFI 2012. Les années suivantes ont été calculées à l'aide des hypothèses suivantes :*

*« - les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales augmentent de 2 milliards d'euros d'ici 2016 du fait de la démographie, du regroupement des collectivités et des augmentations de taux et d'assiette du fonds de compensation de la TVA (...);*

*« - les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne croissent de 700 millions d'euros par an (...);*

*« - les prévisions de l'Agence France-Trésor sont reprises pour le poste « charges financières » ;*

*« - les dépenses de fonctionnement de l'Etat (hors loyers budgétaires et dépenses liées à l'équipement militaire) suivent la croissance annuelle, moyenne en volume de la période 2007-2011 : + 1,1 %. Les loyers budgétaires ont quant à eux été indexés sur l'inflation ;*

<sup>1</sup> Le facteur essentiel est le différentiel entre le taux de croissance des dépenses publiques et celui du PIB. En effet, les dépenses publiques représentant environ 55 % du PIB, l'application d'un taux de 55 % à ce différentiel correspond à l'évolution du ratio dépenses/PIB (et donc du déficit en points de PIB).

<sup>2</sup> Rapport n° 2012-M-008-03.

« - les dépenses d'investissement militaire et les dépenses de fonctionnement liées à l'équipement militaire sont indexées sur une base plus élevée que l'indice des prix à la consommation, conformément aux données historiques. À noter que ce tendancier est très inférieur à la trajectoire de la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 ainsi qu'à celle issue du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. En effet, l'effort extrêmement significatif qu'il faudrait faire pour atteindre ces niveaux par rapport aux dépenses décidées en loi de finances pour 2012 a conduit la mission à considérer qu'il s'agirait plus de mesures nouvelles que d'une évolution tendancielle ;

« - les dépenses d'investissement civil de l'Etat sont indexées sur l'inflation ;

« - les subventions pour charge de service public sont réparties par grande nature de dépense (selon les budgets prévisionnels 2011 des opérateurs retraités des dépenses de transfert financées par des crédits du titre 6), et sur chacune entre elles (personnel, fonctionnement, intervention et investissement), les mêmes évolutions que celles de l'Etat ont été retenues ;

« - les dépenses de personnel de l'Etat sont calculées en fonction des hypothèses suivantes :

« - le point d'indice est augmenté de 0,86 % chaque année, ce qui correspond à la moyenne sur la période 1999-2010 ;

« - le glissement-vieillesse-technicité (GVT) positif suit la moyenne des cinq dernières années ;

« - le nombre de fonctionnaires est stabilisé à son niveau de fin 2012 ;

« - les mesures catégorielles et les prestations sociales suivent la valeur de 2012 indexée sur l'inflation ;

« - les mesures de restructurations sont stabilisées à leur niveau de 2010 (hors les primes de restructuration de service du fait du niveau exceptionnellement haut de ces dépenses en 2010, la mission a donc repris la valeur de 2009) ;

« - la garantie du pouvoir d'achat (GIPA) a été calculée en fonction des autres paramètres, notamment de l'évolution du point d'indice ;

« - pour les mesures « bas-salaires », un chiffrage proportionnel à l'écart entre la hausse du point d'indice et l'inflation a été réalisée à partir d'évaluations de la direction du budget (DB) ;

« - la dynamique des principaux dispositifs d'intervention (représentant les deux tiers des dépenses d'intervention) a été étudiée en détail par la mission avec l'aide de la direction du budget. Les taux de croissance annuel moyens en volume des dispositifs de guichet (1 %) et des dépenses discrétionnaires (0,9 %) ont ensuite été extrapolés à l'ensemble des dépenses d'intervention ;

« - les dotations des pouvoirs publics évoluent comme les dépenses de l'Etat au prorata de leur dépense par nature (charges de personnel, dépenses de fonctionnement, d'intervention, d'investissement...) ;

« - les dépenses d'opérations financières évoluent comme la moyenne des cinq dernières années, hors plan de relance et investissements d'avenir. »

Source : inspection générale des finances, rapport n° 2012-M-008-03 de mai 2012 sur la maîtrise des dépenses de l'Etat

Dans son rapport public annuel de février 2012, la Cour des comptes avait quant à elle retenu une croissance spontanée des dépenses publiques de 1,7 %. Elle s'est toutefois ralliée à l'estimation de l'inspection générale des finances dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012.

Certes, **l'inspection générale des finances sous-estime probablement légèrement la croissance spontanée des dépenses publiques.** En particulier, elle retient une hypothèse de croissance spontanée des dépenses des **administrations publiques locales** de seulement 1 % en volume, ce qui correspond au « *taux de croissance moyen des dépenses exécutées sur la période 2007-2010* ». Comme elle le souligne, « *ces années ont été marquées par un fort ralentissement des dépenses des administrations publiques locales* », et « *il s'agit donc pour celles-ci d'une hypothèse basse* ».

Toutefois même en retenant un taux de croissance spontanée des dépenses publiques locales plus élevé (par exemple, de 1,5 % en volume), l'ordre de grandeur n'est pas significativement modifié.

Aussi, **dans le présent rapport d'information on considérera que le taux de croissance spontané des dépenses publiques est de 1,5 % en volume.**

Ce taux présente en outre l'intérêt d'être égal à l'hypothèse retenue pour la croissance potentielle. Ainsi, les projections à long terme n'indiqueront pas « optiquement » de tendance spontanée à l'amélioration ou à la dégradation du solde public. Par ailleurs, cela permettra de présenter un chiffrage unique des économies nécessaires, qu'on les exprime en termes d'effort structurel sur la dépense (c'est-à-dire d'impact sur l'évolution du ratio dépenses/PIB potentiel) ou en termes d'économies par rapport à une tendance spontanée.

#### La croissance des dépenses publiques en volume : quelques ordres de grandeur

(en %)

	Croissance effective des dépenses (2000-2011)*	Croissance spontanée des dépenses	
		IGF <sup>1</sup>	Commission des finances
Etat	0,7	1,3	1,3
Organismes divers d'administration centrale	4,0	2,3	2,3
Administrations de sécurité sociale	2,6	1,75 <sup>2</sup>	1,8 <sup>3</sup>
Administrations publiques locales	3,3	1,0	1,5
<b>Toutes administrations publiques</b>	<b>2,1</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>

\* Moyenne des taux de croissance.

<sup>1</sup> Inspection générale des finances, rapport n° 2012-M-008-03 de mai 2012 sur la maîtrise des dépenses de l'Etat.

<sup>2</sup> Dont 1,9 % pour la branche vieillesse, 0,35 % pour la branche famille, 2,3 % pour la branche maladie et 0 % pour l'Unedic.

<sup>3</sup> Mêmes hypothèses, le taux étant arrondi à 2 % pour la branche vieillesse.

Source : commission des finances

## **C. DES PRINCIPES EXIGEANTS POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT, DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE À PRÉCISER**

### **1. Un PLF 2013 aux contours encore imprécis, compte tenu des retards dans la budgétisation liés aux élections**

Depuis plusieurs années, le Gouvernement dévoile à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques, sans que ce niveau de détail soit requis par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les grandes lignes du volet « dépenses » du projet de loi de finances pour l'année suivante et publie en particulier le détail chiffré des **modalités du respect des normes de dépenses** (« zéro volume » et « zéro valeur hors dette et pensions ») ; le **périmètre** des normes de dépenses ; les **évaluations** de la charge de la dette, des contributions au CAS « Pensions », du prélèvement sur les recettes de l'Etat en faveur de l'Union européenne, des prélèvements sur les recettes de l'Etat en faveur des collectivités territoriales, des dépenses de personnel et des autres dépenses ; le **schéma d'emploi** en équivalents temps plein (ETP) par ministère ; le détail des **plafonds par mission** et leur conformité à la budgétisation triennale.

Du côté des recettes, le rapport en vue du débat d'orientation des finances publiques retrace habituellement les **prévisions d'évolution des recettes** (IS net, TVA nettes, IR net, TIPP, autres recettes nettes, recettes fiscales nettes) pour les trois années à venir et présente une analyse chiffrée de l'évolution des **dépenses fiscales**.

Par ailleurs, l'article 15 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 dispose que ce rapport comporte un **bilan** de la mise en œuvre de cette loi.

Le rapport présenté cette année ne contient aucune de ces informations, probablement parce que les retards pris dans la construction du projet de loi de finances pour 2013 en raison du calendrier électoral et du changement de majorité ne l'ont pas permis.

### **2. Une évolution de la maquette budgétaire plus politique que juridique**

Le rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques doit comporter, en application de l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), « *la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante* ».

Le Gouvernement n'envisage pas de bouleverser, dans le projet de loi de finances pour 2013, la maquette actuelle.

Trois modifications méritent cependant d'être mentionnées, car elles semblent relever d'une logique contraire à celle de la LOLF, dont l'article 7 dispose qu'une « *mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Une même politique publique pouvant relever, pour sa mise en œuvre, de plusieurs départements ministériels, la possibilité de missions interministérielles est prévue.

La maquette proposée par le Gouvernement s'inscrit à rebours de la logique de la LOLF, en adaptant les contours des politiques publiques (et même leur intitulé) aux évolutions des découpages ministériels.

Le rapport du Gouvernement l'admet d'ailleurs en indiquant que « *la création d'un ministère de l'égalité des territoires et du logement conduirait à adapter les contours de la mission « Ville et logement »* » et, « *en conséquence* », à la rebaptiser « *Egalité des territoires, logement et ville* ». De la même façon, « *la politique relative à la pêche étant désormais rattachée au ministère de l'écologie, les crédits afférents seraient désormais portés par la mission « Ecologie »* » tandis que « *la politique en faveur de la sécurité routière étant rattachée au ministère chargé de l'intérieur* », le programme sécurité routière serait transféré de la mission « Ecologie » à la mission « Sécurité ».

### **3. Une méthodologie, un calendrier et des objectifs ambitieux (mais encore à préciser) pour la maîtrise des dépenses**

Si la norme globale d'évolution des dépenses publiques sur la période 2013-2017 sera de 0,8 % en volume (en moyenne), la norme qui sera appliquée à l'Etat sera plus stricte puisque le rapport du Gouvernement retient « *une stabilisation en valeur des dépenses, hors charge de la dette et de pensions, permettant de financer les engagements du Président de la République* ». Même si elle n'est pas mentionnée dans le rapport, le Gouvernement a indiqué que la règle actuelle de stabilisation en volume de l'ensemble des dépenses de l'Etat (dette et pensions comprises) continuerait également de s'appliquer.

Pour favoriser le respect de cette norme, des « sous-normes » sont également édictées pour les trois principaux titres de dépenses du budget de l'Etat (hors charge de la dette) :

- s'agissant des **dépenses de personnel du titre 2** (117,7 milliards d'euros en exécution 2011, soit 40 % des dépenses du budget général), le projet de loi de finances pour 2013 devra combiner trois exigences : la stabilité globale des effectifs de l'Etat, la « *stabilisation de la masse salariale* » en valeur, tout en « *garantissant à chacun des fonctionnaires le maintien de son pouvoir d'achat* » ;

- s'agissant des **dépenses de fonctionnement du titre 3** (46,2 milliards d'euros en exécution 2011, soit 16 % des dépenses du budget général), leur montant devra être réduit de 7 % en 2013 par rapport à 2012 et de 4 % les deux années suivantes.

Le Gouvernement ne précise pas si ces économies devront être réalisées par rapport à l'ensemble des dépenses du titre 3 ou bien si cette norme (comme celle qu'avait fixée le Gouvernement précédent dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui consiste à réduire les dépenses de fonctionnement de 5 % en 2011 et de 2,5 % les deux années suivantes) s'applique seulement à une fraction des dépenses de fonctionnement.

Dans la norme actuelle, les trois quarts des dépenses de fonctionnement ne sont pas concernées par les objectifs d'économies, dont sont dispensées les subventions aux opérateurs, les dépenses de fonctionnement du ministère de la défense et les dépenses liées à l'organisation des élections.

En outre, même appliqués à seulement une dizaine de milliards d'euros, les objectifs de réduction des dépenses de fonctionnement n'ont pas été atteints. Dans le projet de loi de finances pour 2012, les crédits n'étaient pas en baisse de 2,5 %, comme l'aurait demandé l'application de la règle, mais de 0,6 %.

Dans le projet de loi de finances pour 2013, les mêmes normes (en dépenses de personnel et de fonctionnement) devraient s'appliquer aux opérateurs et à l'Etat et le montant des subventions versées aux opérateurs devrait en tenir compte.

- S'agissant des **dépenses d'intervention du titre 6** (67,9 milliards d'euros en exécution 2011, soit 23 % des dépenses du budget général), il convient de distinguer deux cas.

Les **interventions que le Gouvernement qualifie de « pilotables »** (autrement dit, discrétionnaires) doivent être soumises aux mêmes règles que les dépenses de fonctionnement. Dans le projet de loi de finances pour 2012, les interventions discrétionnaires représentaient 18,9 milliards d'euros, en baisse de 900 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2011 (et en retrait de 200 millions d'euros par rapport à l'objectif figurant dans la loi de programmation des finances publiques).

Pour les « *autres dépenses d'intervention* », qui sont essentiellement – mais pas seulement<sup>1</sup> – constituées de dépenses de guichet, les ministères doivent présenter, pour les dépenses de guichet, des propositions « *permettant d'en maîtriser l'évolution tendancielle* »<sup>2</sup>, sans qu'il soit précisé si cette maîtrise pourra s'accommoder d'une légère augmentation ou bien si l'objectif est de neutraliser totalement les effets de l'évolution tendancielle (auquel cas la norme actuelle, consistant à stabiliser le montant des intervention de guichet, serait conservée). Dans le projet de loi de finances pour 2012, les dépenses de guichet représentaient 38,04 milliards d'euros, soit un montant globalement stable (230 millions d'euros de moins qu'en loi de finances pour 2011) et donc conforme à l'objectif de stabilisation figurant dans la loi de programmation des finances publiques.

**Les difficultés du précédent Gouvernement à atteindre les objectifs qu'il s'était fixés en matière d'économies de dépenses montrent l'importance qui doit être accordée à la méthodologie et au calendrier.** C'est le sens de la démarche du Gouvernement, qui demande « *à chaque ministère de produire d'ici la fin du mois de septembre des premières propositions de réforme* ». Les propositions des ministres seront ensuite « *expertisées par des équipes mixtes et pluridisciplinaires de fonctionnaires* », le Parlement étant « *associé à la démarche* » selon des modalités qui restent à définir.

Les objectifs assignés aux ministres sont « *l'amélioration de la qualité de service* » et « *la diminution et l'optimisation des coûts* ».

#### **4. Des règles de gouvernance encourageantes**

##### *a) Une meilleure sélectivité des investissements publics*

Pour concilier maîtrise des finances publiques et amélioration de la compétitivité de notre économie, le Gouvernement souhaite que les

---

<sup>1</sup> Les dépenses d'intervention comprennent aussi – mais ces dépenses n'étaient pas comprises dans le champ de la norme retenue par le gouvernement précédent - les crédits d'intervention de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et de la dotation générale de décentralisation formation professionnelle budgétée sur la mission « Travail et emploi », qui font l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre de la stabilisation en valeur des concours aux collectivités territoriales, de la subvention versée à l'AFITF (comptabilisée en titre 6 mais assimilée à de l'investissement pour le suivi des économies) et d'« un certain nombre de dotations pour lesquelles les marges de manœuvre, par construction, sont réduites » (dotations liées à l'organisation des élections ou au financement des partis politiques, dépenses d'opérations de maintien de la paix, contributions internationales, appels en garantie, dotations à la brigade des sapeurs pompiers de Paris ou dotation de recensement de l'INSEE...).

<sup>2</sup> Sachant que le Gouvernement a indiqué à la commission des finances que « l'évolution « tendancielle » des dépenses est définie comme la progression d'une dépense liée à sa dynamique naturelle, toutes choses égales par ailleurs et à législation constante » et que « pour les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'interventions discrétionnaires : il est pris comme hypothèse la stabilité en euros courants en l'absence d'autres éléments objectifs ».

investissements financés par des fonds publics fassent l'objet d'un processus de sélection plus rigoureux et indépendant.

A cette fin, il est proposé d'étendre les compétences du commissariat général à l'investissement, structure rattachée au Premier ministre et créée en 2010 pour gérer les crédits débudgétisés du programme d'investissements d'avenir.

Cette démarche pourrait conduire à une « **réunification** » de la **politique d'investissement de l'Etat**, aujourd'hui artificiellement segmentée entre les crédits du budget général relevant des ministères et les crédits du programme d'investissements d'avenir et ce alors même qu'un phénomène de vases communicants est à l'œuvre, les ministères désargentés transférant vers les crédits débudgétisés le financement de projets qu'ils auraient dû prendre en charge sur leur budget.

*b) Un renforcement de l'encadrement des taxes affectées aux opérateurs*

La loi de finances pour 2012 a institué un dispositif de plafonnement du montant du produit des taxes affectées à des opérateurs de l'Etat.

Si elle avait souhaité quelques aménagements (notamment pour faire en sorte que le dispositif s'applique strictement aux opérateurs de l'Etat), la commission des finances du Sénat avait soutenu une démarche consistant à proportionner l'évolution des recettes des opérateurs à celle de leurs besoins, et à éviter qu'une augmentation des recettes plus rapide que prévu ne suscite de nouvelles dépenses (tant de la part des opérateurs eux-mêmes que de leurs ministères de tutelle, toujours tentés par les débudgétisations pour retrouver des marges de manœuvre).

C'est la même préoccupation qu'exprime le Gouvernement, dans le rapport rédigé en vue du débat d'orientation des finances publiques, lorsqu'il souhaite « *éviter une progression dynamique de la dépense lorsque celle-ci n'est pas justifiée par un objectif de politique publique* ».

*c) Le monopole des lois financières sur les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires*

La majorité précédente avait rejeté, lors de l'examen du projet de loi constitutionnel relatif à l'équilibre des finances publiques que les assemblées ont adopté dans les mêmes termes le 13 juillet 2011, l'inscription dans la Constitution du principe selon lequel seules les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale peuvent comporter des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires.

Le Gouvernement annonce que la prochaine loi de programmation des finances publiques « *sera l'occasion d'affirmer le principe de **monopole** des lois financières en matière de dispositions fiscales et relatives aux recettes de la sécurité sociale de façon à accroître la cohérence de la stratégie de l'Etat en matière de prélèvements obligatoires* ».

## II. LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

### A. QUEL EFFORT EN 2013 ET AU-DELÀ ?

#### 1. A politiques inchangées, le déficit serait toujours de l'ordre de 5 points de PIB en 2017

• Il résulte des hypothèses ci-avant qu'à **politiques inchangées** (c'est-à-dire en supposant une croissance des dépenses publiques de 1,5 % par an en volume<sup>1</sup> et des mesures nouvelles sur les recettes correspondant aux seuls « coups partis »), le déficit public serait encore, dans **le scénario de référence de la commission des finances (A1)**, de 4,8 points de PIB en 2012, 5,1 points de PIB en 2013 et 4,9 points de PIB en 2017.

Même dans le scénario de croissance optimiste (scénario A2), le déficit serait toujours de 4,7 points de PIB en 2013 – nettement au-dessus de l'objectif de 3 points de PIB – et 2,1 points de PIB en 2017.

Le scénario de croissance défavorable (mais hors aggravation majeure de la crise de la dette) (scénario A3) conduit quant à lui à un déficit de 5,9 points de PIB en 2013 et 7,9 points de PIB en 2017.

• **Aucun des deux critères fixés par le pacte de stabilité une fois le déficit ramené à 3 points de PIB – le critère d'évolution du déficit structurel et celui de diminution du ratio dette/PIB – ne serait satisfait dans aucun des scénarios.**

Même dans le scénario optimiste, qui suppose que les recettes tendent spontanément à augmenter plus rapidement que le PIB, réduisant ainsi le déficit structurel, celui-ci ne se réduirait pas de 0,5 point de PIB par an, comme cela est exigé.

Le critère de diminution de la dette ne serait pas non plus satisfait, le ratio dette/PIB continuant d'augmenter dans tous les scénarios.

Sauf dans le scénario de croissance optimiste, la dette dépasserait 100 points de PIB en 2017.

---

<sup>1</sup> A taux de chômage inchangé.

**L'évolution des finances publiques : trois scénarios à politiques inchangées**

(en points de PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mesures nouvelles sur les recettes (Mds €)	19	20	1	1	1	1	1	
Croissance des dépenses (volume) (%)	0,0	0,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	
<b>A1. Scénario de croissance de référence de la commission des finances</b>								
Hypothèse de croissance du PIB (%)	1,7	0,4	1,2	1,5	1,5	1,5	1,5	
<i>Résultats</i>								
Dépenses	56,0	56,3	56,5	56,5	56,5	56,5	56,5	
Recettes	50,9	51,5	51,4	51,4	51,5	51,5	51,6	
dont :								
Prélèvements obligatoires	43,9	44,4	44,4	44,4	44,4	44,5	44,5	
Solde	-5,2	-4,8	-5,1	-5,0	-5,0	-4,9	-4,9	
Solde structurel	-4,1	-3,1	-3,2	-3,2	-3,1	-3,1	-3,0	
Dette	86,0	90,8	93,9	96,3	98,3	100	101,8	
<i>Respect des critères du pacte de stabilité (hors déficit maximal de 3 points de PIB)*</i>								
Evolution du solde structurel [non respecté]	1,8	1,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Effort structurel [non respecté]	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Evolution de l'excès d'endettement (en %) [non respecté]				7,3	5,4	4,6	4,4	3,7
Moyennes 2014-2016 et 2016-2018				2014-2016 : 5,8 ; 2016-2018 : 4,2				
<b>A2. Scénario de croissance optimiste</b>								
Hypothèse de croissance du PIB (%)	1,7	0,4	1,5	2,0	2,0	2,0	2,0	
<i>Résultats</i>								
Dépenses	56,0	56,3	56,3	56	55,7	55,4	55,1	
Recettes	50,9	51,5	51,5	51,9	52,3	52,6	53,0	
dont :								
Prélèvements obligatoires	43,9	44,4	44,5	44,8	45,1	45,4	45,7	
Solde	-5,2	-4,8	-4,7	-4,1	-3,4	-2,7	-2,1	
Solde structurel	-4,1	-3,1	-3,1	-2,7	-2,4	-2,0	-1,6	
Dette	86,0	90,8	93,3	94,4	94,4	93,6	92,3	
<i>Respect des critères du pacte de stabilité (hors déficit maximal de 3 points de PIB)*</i>								
Evolution du solde structurel [non respecté]	1,8	1,3	0,0	0,4	0,4	0,4	0,4	
Effort structurel [non respecté]	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Evolution de l'excès d'endettement (en %) [non respecté]				3,3	0,0	-2,2	-3,8	-6,2
Moyennes 2014-2016 et 2016-2018				2014-2016: 0,4 ; 2016-2018: -4,1				
<b>A3. Scénario de croissance pessimiste</b>								
Hypothèse de croissance du PIB (%)	1,7	0,1	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	
<i>Résultats</i>								
Dépenses	56	56,4	57,1	57,4	57,7	58	58,3	
Recettes	50,9	51,5	51,2	51,0	50,8	50,6	50,5	
dont :								
Prélèvements obligatoires	43,9	44,5	44,2	44,0	43,9	43,7	43,6	
Solde	-5,2	-4,9	-5,9	-6,4	-6,9	-7,4	-7,9	
Solde structurel	-4,1	-3,1	-3,4	-3,6	-3,8	-4,0	-4,2	
Dette	86	91,2	95,7	99,9	104,2	108,7	113,6	
<i>Respect des critères du pacte de stabilité (hors déficit maximal de 3 points de PIB)*</i>								
Evolution du solde structurel [non respecté]	1,8	1,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	
Effort structurel [non respecté]	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Evolution de l'excès d'endettement (en %) [non respecté]				11,9	10,6	10,2	10,2	9,7
Moyennes 2014-2016 et 2016-2018				2014-2016: 10,9; 2016-2018: 10,1				

\* La diminution du déficit structurel et l'effort structurel doivent être d'au moins 0,5 point de PIB par an pour les Etats n'ayant pas atteint leur objectif à moyen terme (équilibre structurel pour la France), et à partir de 2017 l'excédent de ratio dette/PIB par rapport au seuil de 60 % diminuer d'au moins 5 % par an en moyenne les trois dernières années connues (soit, en 2017, en 2014-2016), ou la dernière année connue et les deux années suivantes selon les prévisions de la Commission européenne (soit, en 2017, 2016-2018).

Source : commission des finances ; les hypothèses sous-jacentes peuvent différer de celles du Gouvernement

Le scénario A1 de la commission des finances (à politiques inchangées) est légèrement plus pessimiste que les dernières prévisions du FMI, de la Commission européenne et du consensus des conjoncturistes (pourtant en principe également à « politiques inchangées ») : si le déficit calculé par ces institutions serait analogue à celui du scénario A1 dans le cas de l'année 2012, dans celui de l'année 2013, elles estiment qu'il diminuerait, pour se situer autour de 4 points de PIB (contre 5,1 points de PIB selon le scénario A1).

Cet écart peut s'expliquer par le fait que le scénario A1 retient une définition plus stricte des « politiques inchangées ». En effet, si la croissance des dépenses est de 1,5 % en volume, celle du PIB de 1,2 %, et s'il n'y a pas de mesures nouvelles significatives sur les recettes, le déficit ne peut mécaniquement que s'aggraver.

**Le solde public en 2012 et en 2013 : comparaison du scénario A1 (à politiques inchangées) de la commission des finances et des principaux scénarios disponibles**

	2012		2013	
	Croissance (%)	Solde public (points de PIB)	Croissance (%)	Solde public (points de PIB)
<b>Economistes</b>				
FMI, 17 avril 2012	0,5	-4,6	1,0	-3,9
Commission européenne, 11 mai 2012	0,5	-4,5	1,3	-4,2
Consensus des conjoncturistes ( <i>Consensus Forecasts</i> , juin 2012)	0,3	-4,7	0,9	-3,8
<b>Gouvernement</b>				
<i>Programme de stabilité d'avril 2012 (ancienne législature)</i>	0,7	-4,4	1,75	-3,0
Gouvernement actuel	0,3	-4,5	1,2	-3,0
<b>Scénario A1 (à politiques inchangées) de la commission des finances</b>	<b>0,4</b>	<b>-4,8</b>	<b>1,2</b>	<b>-5,1</b>

Source : commission des finances

La situation « à politiques inchangées » n'est pas soutenable, et conduirait inévitablement à une augmentation des taux d'intérêt, qui rendrait la charge d'intérêt insupportable. La France ne pourrait plus se financer sur les marchés, et elle devrait du jour au lendemain réduire son déficit d'environ 5 points de PIB, ce qui, avec l'effondrement du système bancaire, conduirait à une récession sans précédent.

**Les scénarios à « politiques inchangées » sont donc les scénarios de l'inacceptable.**

## 2. La programmation du Gouvernement

### a) Les grands équilibres

Le tableau ci-après indique les grands équilibres des finances publiques prévus par le Gouvernement.

Le déficit public serait ramené à 3 points de PIB en 2013, et résorbé en 2017.

La dette publique passerait de 86 points de PIB en 2011 à 90,6 points de PIB en 2013, puis déclinerait jusqu'à 82,4 points de PIB en 2017.

### Les grands équilibres des finances publiques, selon le Gouvernement

(en points de PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance du PIB (en %)	1,7	1,7	0,3	1,2	2,0	2,0	2,0	2,0
Dépense publique	56,6	56	56,2	56,1	55,4	54,8	54,1	53,4
Taux de PO	42,5	43,9	45,0	46,2	46,3	46,4	46,5	46,5
Solde public maastrichtien	-7,1	-5,2	-4,5	-3,0	-2,25	-1,5	-0,75	0,0
Dont :								
Administrations centrales	-5,8	-4,5	-3,75	-2,5	-2,0	-1,5	-1,0	-0,5
Administrations locales	-0,1	0,0	-0,25	-0,25	-0,25	0,0	0,0	0,0
Administrations de sécurité sociale	-1,2	-0,6	-0,5	-0,25	0,0	0,0	0,25	0,5
Dont :								
Administrations de sécurité sociale hors CADES et FRR	-1,75	-1,25	-1,75	-1,0	-0,75	-0,5	-0,25	0,0
Dette publique	82,3	86,0	89,7	90,6	89,9	88,1	85,5	82,4
Dette hors soutien financier à la zone euro	82,1	85,3	87,3	87,7	86,7	85	82,6	79,6

Source : rapport du Gouvernement préalable au présent débat d'orientation des finances publiques

### b) Un effort également réparti entre dépenses et recettes sur l'ensemble de la législature, conformément aux engagements pris pendant la campagne

Selon le rapport du Gouvernement préalable au présent débat d'orientation des finances publiques, « conformément aux engagements présidentiels, l'effort en dépense et en recette sera équilibré sur la période 2012-2017 : le taux de prélèvements obligatoires aura augmenté d'environ 2½ points entre 2011 et 2017, et la part des dépenses publiques dans le PIB aura baissé d'autant, dans un contexte de croissance proche de la croissance potentielle ».

Le tableau ci-après, réalisé par la commission des finances à partir notamment du tableau précédent, confirme cette analyse d'un effort équilibré.

Ainsi, de 2013 à 2017, le déficit se réduirait de 4,5 points de PIB (environ 90 milliards d'euros). Cette réduction proviendrait :

- pour 4,1 points de PIB (83 milliards d'euros) de l'action discrétionnaire du Gouvernement (c'est-à-dire de l'« effort structurel ») : comme les dépenses augmenteraient de 0,8 % par an, alors que la croissance potentielle du PIB est de 1,5 %, le ratio dépenses/PIB potentiel diminuerait d'environ 0,4 point de PIB par an<sup>1</sup>, soit 2 points de PIB en 2013-2017, réduisant d'autant le déficit ; par ailleurs, les mesures nouvelles sur les recettes seraient également de l'ordre de 2 points de PIB (et pour les trois quarts concentrés sur l'année 2013) ;

- pour seulement 0,4 point de PIB (7 milliards d'euros) de facteurs ne dépendant pas de l'action du Gouvernement. Celui-ci retenant, en rupture avec la pratique antérieure, une hypothèse prudente d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB égale à 1<sup>2</sup>, ce phénomène viendrait exclusivement d'une amélioration du solde conjoncturel.

---

<sup>1</sup> Différentiel de taux de croissance entre dépenses et PIB potentiel de 0,8 point  $\times$  ratio dépenses/PIB de l'ordre de 50 % = réduction du ratio dépenses/PIB, et donc du déficit, de 0,4 point de PIB.

<sup>2</sup> Autrement dit, en % les prélèvements obligatoires tendraient spontanément (hors mesures nouvelles) à augmenter à la même vitesse que le PIB.

**Les facteurs d'évolution du solde public de la programmation du Gouvernement :  
une décomposition indicative par la commission des finances**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
<b>En points de PIB</b>							
<b>A</b>	<b>Solde</b>	-4,5	-3,0	-2,3	-1,5	-0,8	0,0
<b>B</b>	<b>Evolution du solde</b>	0,7	1,5	0,8	0,8	0,8	0,8
<b>C</b>	<b>Effort structurel</b>	1,7	1,8	0,6	0,6	0,6	0,6
	dont :						
D	Maîtrise de la dépense*	0,6	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5
E	Mesures nouvelles sur les recettes	1,1**	1,5	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>F</b>	<b>Evolution spontanée [B-C]</b>	-1,0	-0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
	dont :						
G	Evolution du solde conjoncturel	-0,6	-0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
H	Elasticité des recettes au PIB différente de 1	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>I</b>	<b>Evolution du solde structurel [C+H]</b>	1,3	1,8	0,6	0,6	0,6	0,6
<b>En milliards d'euros</b>							
<b>J</b>	<b>Solde</b>	-90	-60	-45	-30	-15	0
<b>K</b>	<b>Evolution du solde</b>	14	30	15	15	15	15
<b>L</b>	<b>Effort structurel</b>	33	36	12	12	12	12
	dont :						
M	Maîtrise de la dépense*	11	6	9	9	9	9
N	Mesures nouvelles sur les recettes	22**	30	3	3	3	3
<b>O</b>	<b>Evolution spontanée [K-L]</b>	-19	-6	3	3	3	3
	dont :						
P	Evolution du solde conjoncturel	-11	-6	3	3	3	3
Q	Elasticité des recettes au PIB différente de 1	-8	0	0	0	0	0
<b>R</b>	<b>Evolution du solde structurel [L+Q]</b>	25	36	12	12	12	12

NB : ce tableau a été élaboré par la commission des finances à partir des informations figurant dans le rapport du Gouvernement préalable au présent débat d'orientation des finances publiques (exprimées en points de PIB), ainsi que de diverses hypothèses. Il doit être considéré comme indiquant des ordres de grandeur.

\* Diminution du ratio dépenses/PIB potentiel. L'hypothèse retenue pour la croissance potentielle (1,5 % par an en volume) étant égale à l'estimation de la croissance spontanée des dépenses (1,5 % en volume), ce montant correspond aux économies nettes par rapport à la croissance spontanée des dépenses.

\*\* Par convention, on comptabilise parmi les mesures nouvelles sur les recettes la légère diminution en points de PIB des recettes hors PO qui paraît résulter de la programmation du Gouvernement (mais provient peut-être d'un phénomène d'arrondi).

Source : commission des finances, d'après le rapport du Gouvernement préalable au présent débat d'orientation des finances publiques

Il est à noter que **la programmation du Gouvernement est quasiment identique à celle que notre ancienne collègue Nicole Bricq avait préalablement présentée en novembre 2011**, dans le tome I du rapport général<sup>1</sup> relatif au projet de loi de finances pour 2012. En effet, cette programmation tendait :

<sup>1</sup> Rapport général n° 107 (2011-2012), 17 novembre 2011.

- sous l'hypothèse d'une croissance du PIB de 2 % par an, à ramener le solde public à l'équilibre en 2017 ;

- à ramener pour cela la croissance des dépenses publiques à 1 % par an en volume ;

- à réaliser l'effort complémentaire sur les recettes, ce qui correspondait à 50 milliards d'euros au total sur la période<sup>1</sup> (dont 20 milliards d'euros en 2013<sup>2</sup>).

La programmation du Gouvernement ne présente pas non plus de différence significative par rapport à la programmation présentée par François Hollande lors de la campagne présidentielle (si l'on excepte la correction des moins-values de recettes de 2012 et la prise en compte de la moindre croissance en 2013).

*c) C'est à juste titre qu'en 2013 l'effort porterait essentiellement sur les recettes*

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes évalue à 33 milliards d'euros l'effort structurel à réaliser en 2013 pour ramener le déficit public à 3 points de PIB.

L'effort structurel prévu par le Gouvernement en 2013 est de cet ordre de grandeur, l'écart par rapport au montant du tableau ci-avant (36 milliards d'euros) n'étant pas significatif et pouvant résulter d'arrondis.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes ne prend pas position sur la répartition souhaitable en 2013 de l'effort entre dépenses et recettes. Toutefois, la seule éventualité qu'elle évoque explicitement dans sa conclusion est celle d'une répartition égale de l'effort, impliquant une stabilisation des dépenses publiques en volume<sup>3</sup>.

Or, comme le montre le tableau ci-avant, sur les 36 milliards d'euros (environ) d'effort structurel prévus par le Gouvernement pour 2013, 80 % correspondraient à des augmentations de recettes.

C'est toutefois à juste titre que le Gouvernement entend équilibrer l'effort entre dépenses et recettes sur l'ensemble de la législature, et non chaque année.

En effet, stabiliser en 2013 la croissance des dépenses publiques en volume aurait un double inconvénient :

---

<sup>1</sup> *Compte tenu d'une hypothèse de déficit public de l'ordre de 5 points de PIB en 2012.*

<sup>2</sup> *Compte tenu d'une hypothèse de croissance d'alors 2 % en 2013.*

<sup>3</sup> « Si cet effort [de 33 milliards d'euros] devait, par exemple, être réparti également entre maîtrise des dépenses et hausse de prélèvements, il faudrait alors économiser 16,5 Md€ par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses, de 1,5 % en volume, et, par conséquent, stabiliser en volume les dépenses des administrations publiques, ce qui impliquerait, dans un scénario central, une stabilisation en valeur des dépenses de l'Etat, accompagnée d'un effort significatif d'économies tant de la part des collectivités territoriales que des administrations sociales ».

- cela impliquerait des économies sans précédent, notamment pour les dépenses sociales, qui rendraient la réduction du déficit socialement inacceptable ;

- par ailleurs, l'impact à court terme d'une réduction du déficit structurel sur la croissance est plus élevé dans le cas des réductions de dépenses que dans celui des augmentations de recettes. Il serait absurde de « rater » le rendez-vous de 2013 en raison d'une croissance rendue insuffisante par un effort sur la dépense qu'on aurait pu mieux étaler dans le temps.

### **3. L'objectif de croissance des dépenses publiques de 0,8 % en volume retenu par le Gouvernement est conforme aux préconisations de la commission des finances**

Le Gouvernement indique que sa programmation de finances publiques repose sur une « *évolution [des dépenses publiques] en volume limitée à 0,8 % sur la période 2013-2017* ».

Cet objectif est conforme à **une position ancienne de la commission des finances**, qui préconise de retenir un objectif de croissance des dépenses publiques **de l'ordre de 1 %** en volume.

Historiquement, le premier programme de stabilité à reposer sur une hypothèse de croissance des dépenses inférieure à 1 % par an en volume est le programme 2007-2009 (publié début 2007), qui supposait une progression des dépenses publiques de 0,6 % par an en volume. Cette « rupture » par rapport à la tendance historique (plus de 2 % en volume) et aux objectifs retenus par les programmations précédentes (de l'ordre de 1 % en volume) venait de la volonté d'afficher un objectif aussi ambitieux que celui du « rapport Pébereau »<sup>1</sup>. Cette hypothèse était manifestement irréaliste, comme notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, l'avait souligné dans son rapport d'information relatif à ce programme<sup>2</sup>. Selon lui, il était plus vraisemblable, compte tenu des économies qu'il était réellement prévu de réaliser, de retenir une hypothèse de 1,7 % en volume.

Plus récemment, en novembre 2011, dans le tome I du rapport général<sup>3</sup> relatif au projet de loi de finances pour 2012, notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, préconisait de retenir un objectif de croissance des dépenses publiques **de l'ordre de 1 %** en volume.

---

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

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 314 (2005-2006).

<sup>3</sup> Rapport général n° 107 (2011-2012), 17 novembre 2011.

Ce taux de 1 % en volume ne « sort pas du néant », mais **correspond à la croissance spontanée des dépenses corrigée pour prendre en compte les efforts désormais habituels (stabilisation en volume des dépenses de l'Etat et croissance de l'ONDAM de 3 % en valeur)**, comme le montre le tableau ci-après.

**La croissance des dépenses publiques en volume : quelques ordres de grandeur**

(en %)

Années	Croissance effective des dépenses				Croissance spontanée des dépenses		Croissance effective des dépenses, avec les « efforts habituels » <sup>1</sup>
	Historique	RESF 2012 <sup>2</sup>	Programme de stabilité d'avril 2012		IGF <sup>3</sup>	Commission des finances	
	2000-2011	2012	2012 <sup>4</sup>	2012-2016	-	-	
Etat	0,7	-0,7	≈ -2,0	-0,6	1,3	1,3	0,0
Organismes divers d'administration centrale	4,0	3,0	≈ 2,8		2,3	2,3	2,3
Administrations de sécurité sociale	2,6	1,5	≈ 1,4	0,8	1,75 <sup>5</sup>	1,8 <sup>6</sup>	1,4
Administrations publiques locales	3,3	1,5	≈ 1,3	0,6	1,0	1,5	1,5
<b>Toutes administrations publiques</b>	<b>2,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,5<sup>7</sup></b>	<b>0,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>1,0</b>

NB : quand la période porte sur plusieurs années, le taux indiqué est la moyenne des taux de croissance.

<sup>1</sup> Croissance spontanée des dépenses + « zéro volume » pour l'Etat et croissance de l'ONDAM de 3 % en valeur.

<sup>2</sup> Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2012.

<sup>3</sup> Inspection générale des finances, rapport n° 2012-M-008-03 de mai 2012 sur la maîtrise des dépenses de l'Etat.

<sup>4</sup> Les programmes de stabilité n'indiquent la croissance des dépenses qu'en moyenne sur la période de programmation. Ces taux sont donc calculés à partir de la colonne précédente, en prenant en compte les mesures d'économies de 3 Mds € résultant d'amendements au PLF 2012 et de la première LFR pour 2012, et la révision à la hausse de la prévision d'inflation, de 1,7 % à 1,9 %.

<sup>5</sup> Dont 1,9 % pour la branche vieillesse, 0,35 % pour la branche famille, 2,3 % pour la branche maladie et 0 % pour l'Unedic.

<sup>6</sup> Mêmes hypothèses, le taux étant arrondi à 2 % pour la branche vieillesse.

<sup>7</sup> Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juillet 2012). Les programmes de stabilité n'indiquent en effet la croissance des dépenses qu'en moyenne sur la période de programmation. Le taux n'est plus que de 0,3 % après prise en compte de la cession de licences de téléphonie mobile début 2012 (que la comptabilité nationale considère non comme une recette, mais comme une « dépense négative »).

Source : commission des finances

Autrement dit, **un objectif de croissance des dépenses de 1 % est réaliste.**

En particulier, on rappelle que, comme cela a été souligné ci-avant :

- la précédente législature n'est pas parvenue à ramener la croissance des dépenses publiques à 1 % en volume, objectif qu'elle s'était fixé dans le programme de stabilité de décembre 2007. La croissance des dépenses en volume a en effet été de 1,4 % sur la période 2008-2011 ;

- la stabilisation en volume des dépenses publiques en 2011 s'explique par des phénomènes exceptionnels (fin du plan de relance, livraisons militaires particulièrement importantes en 2010, inflation supérieure à la moyenne), sans lesquels les dépenses auraient augmenté de plus de 1 % en volume ;

- la croissance des dépenses publiques prévue pour 2012, de seulement 0,5 % en volume<sup>1</sup>, provient, pour 0,5 point, d'une réduction des dépenses de l'Etat de 3 milliards d'euros (soit 3 points de dépenses publiques) par rapport au « zéro volume » et d'une inflation supérieure à sa moyenne historique de 1,7 % (1,9 % selon le Gouvernement). Or, une programmation réaliste ne peut reposer sur une hypothèse d'inflation durablement élevée (le Gouvernement prévoit d'ailleurs une inflation de 1,6 % en 2013). Par ailleurs, une **réduction des dépenses de l'Etat aussi importante qu'en 2012 paraît difficilement soutenable à moyen terme**. On peut d'ailleurs remarquer à cet égard que, dans le cas des dépenses de l'Etat, la précédente majorité s'était bien gardée, si l'on excepte le cas de l'année 2012, d'aller dans la rigueur au-delà de leur stabilisation en volume.

Rien n'interdirait, selon une approche purement comptable, de démanteler les services publics pour réduire le déficit, mais cela ne serait pas responsable, et tel n'est pas le choix de l'actuelle majorité.

#### **4. L'effort sur les recettes et les dépenses envisagé par le Gouvernement pourrait devoir être revu à la hausse si la croissance était plus faible que prévu**

La commission des finances a réalisé divers scénarios supposant que le Gouvernement réalise les efforts annoncés sur les dépenses (croissance

---

<sup>1</sup> 0,3 % après prise en compte des « investissements négatifs » constitués par la cession de licences de téléphonie mobile début 2012.

de 0,8 % en volume en moyenne<sup>1</sup>) et les recettes (mesures de l'ordre de 40 milliards d'euros, auxquelles s'ajoutent 7,2 milliards d'euros en 2012<sup>2</sup>).

Selon le scénario B1 de la commission des finances (reposant sur l'hypothèse de croissance de référence de la commission des finances, soit 1,5 % à compter de 2014, contre 2 % dans le scénario du Gouvernement), les efforts prévus par le Gouvernement permettraient de ramener le déficit sous les 3 points de PIB en 2013, mais pas de revenir à l'équilibre en 2017. Les exigences du pacte de stabilité seraient cependant satisfaites.

*a) Le déficit serait ramené à 3 points de PIB en 2013 avec une croissance de 1,2 %, mais pas avec une croissance inférieure*

- Si l'on retient le scénario de croissance de référence de la commission des finances (B1), l'effort actuellement prévu par le Gouvernement permet de ramener le déficit public à 3 points de PIB en 2013.

En effet, si les dépenses publiques augmenteraient à peu près à la même vitesse que le PIB<sup>3</sup> (d'où une quasi-stabilisation du ratio dépenses/PIB), les mesures nouvelles sur les recettes seraient d'environ 30 milliards d'euros, soit 1,5 point de PIB. C'est cet effort sur les recettes qui permettrait de ramener le déficit d'environ 4,5 points de PIB en 2012 à 3 points de PIB en 2013.

En revanche, ce scénario « neutre » (c'est-à-dire reposant sur l'hypothèse d'une croissance égale à la croissance potentielle) ne permet pas de retour à l'équilibre en 2017 : le déficit serait alors encore de 0,8 point de PIB.

On peut souligner à cet égard qu'un scénario prévoyant pour 2013 à la fois une croissance de 1,2 % et un déficit de 3 points de PIB est plus optimiste que le consensus des conjoncturistes, selon lequel la croissance serait de 0,9 % et le déficit de 3,8 points de PIB<sup>4</sup>. Par rapport au scénario des conjoncturistes, pour atteindre l'objectif de déficit de 3 points de PIB en 2013, il faut réduire le déficit de 0,8 point de PIB supplémentaire, ce qui implique de

---

<sup>1</sup> Avec un profil de 1 % en 2013, 0,7 % en 2014, 0,9 % en 2015, 0,7 % en 2016 et 0,7 % en 2017, reconstitué (avec l'incertitude liée aux arrondis) à partir du rapport du Gouvernement préalable au présent débat d'orientation des finances publiques.

<sup>2</sup> Il résulte des chiffres figurant dans le rapport du Gouvernement préalable au présent débat d'orientation des finances publiques que les 6,1 milliards d'euros prévus pour 2013 par le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012 ne s'ajoutent pas aux 40 milliards d'euros (environ) prévus par le programme de François Hollande.

<sup>3</sup> On calcule à partir des données figurant dans le rapport du Gouvernement préalable au présent débat d'orientation des finances publiques que le taux de croissance en volume des dépenses prévu est de 1 % en 2013 (avec il est vrai une imprécision liée aux arrondis).

<sup>4</sup> Consensus Forecasts, juin 2012.

prendre des mesures supplémentaires de l'ordre d'un point de PIB<sup>1</sup>, réduisant le PIB d'environ 0,5 point.

Concrètement, si les conjoncturistes « ont raison » de supposer qu'avec la politique budgétaire qu'ils prévoient la croissance sera de 0,9 %, cela signifie que pour ramener le déficit à 3 points de PIB il faut accepter une croissance de l'ordre de 0,5 %. Si la croissance était de 0,5 % au lieu de 1,2 % comme le prévoit le Gouvernement, pour ramener le déficit à 3 points de PIB en 2013 **il faudrait prendre des mesures supplémentaires d'augmentations de recettes ou de diminutions de dépenses pour au moins 5 milliards d'euros**, par rapport à celles déjà annoncées.

- Le scénario de croissance optimiste (B2) (proche de celui du Gouvernement) permet de ramener le solde public non seulement à l'équilibre, mais aussi à l'excédent en 2017.

La plus forte amélioration du solde que dans la programmation du Gouvernement, qui retient pourtant des hypothèses de croissance quasiment identiques, s'explique par le fait que l'on suppose ici que la croissance supérieure à son potentiel se traduit par une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB supérieure à 1 (alors que le Gouvernement suppose, par prudence, que cette élasticité est unitaire).

- Enfin, le scénario de croissance pessimiste (B3) se traduit par un déficit se stabilisant à partir de 2013 à près de 4 points de PIB.

*b) Une fois le déficit ramené sous le seuil de 3 points de PIB, le respect du critère de diminution de la dette pourrait être remis en cause avec une croissance de 1 % à compter de 2014*

En ce qui concerne le respect des engagements du pacte de stabilité une fois le déficit revenu sous les 3 points de PIB, le principal enseignement est que sans mesures supplémentaires, avec une croissance de **1 %** à compter de 2014, **la France pourrait ne pas satisfaire au critère de diminution de la dette.**

On rappelle que le programme de stabilité demande aux Etats qui ont ramené leur déficit sous le seuil de 3 points de PIB de satisfaire aux deux critères suivants :

- la diminution du **déficit structurel** et **l'effort structurel** doivent être d'au moins 0,5 point de PIB par an (sans qu'il soit précisé si ces deux critères sont cumulatifs) pour les Etats n'ayant pas atteint leur objectif à moyen terme (équilibre structurel pour la France) ;

- à partir de 2017 **l'excédent de ratio dette/PIB** par rapport au seuil de 60 % doit diminuer d'au moins 5 % par an en moyenne les trois dernières années connues (soit, en 2017, en 2014-2016), ou la dernière année connue et

---

<sup>1</sup> On estime habituellement dans le cas de la France qu'une réduction ex ante du déficit de 1 point de PIB réduit le PIB d'environ 0,5 point, ce qui augmente le déficit d'environ 0,25 point, d'où une réduction nette du déficit de 0,75 point.

les deux années suivantes selon les prévisions de la Commission européenne (soit, en 2017, 2016-2018).

- Dans le **scénario de référence** de la commission des finances (A1), supposant une croissance du PIB de 1,5 %, les trois critères sont respectés, mais **dans le cas de la dette seulement en prévision sur la période 2014-2016**.

On rappelle que pour l'application du critère de dette, qui n'entrera en vigueur qu'à compter de 2017 (les Etats devant d'ici là montrer que la règle sera respectée en 2017), **deux périodes** peuvent être prises en compte :

- « normalement », la période prise en compte correspond aux trois dernières années connues (soit, en 2017, en **2014-2016**). Sur cette période, l'excédent de dette ne diminuerait pas assez vite ;

- cependant le pacte de stabilité prévoit que la règle de dette est respectée si c'est ce que prévoit la Commission européenne pour la dernière année connue et les deux années suivantes (soit, en 2017, en **2016-2018**). Si l'on prolonge le scénario à l'année 2018, cette exigence est satisfaite.

- Dans le **scénario optimiste** (A2), qui retient des hypothèses de croissance quasiment identiques à celles du Gouvernement, la France satisfait aux trois critères. Le Gouvernement indique d'ailleurs, dans son rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques, qu'ils seraient bien satisfaits.

- Dans le **scénario pessimiste** (A3), seul le critère d'effort structurel est satisfait.

En effet, la faible croissance suscite une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB inférieure à 1, ce qui majore le déficit structurel.

Par ailleurs, le ratio dette/PIB continuerait d'augmenter. Bien que le règlement 1467/97 prévoie que « *lors de la mise en œuvre de la référence d'ajustement du ratio de la dette, il convient de tenir compte de l'influence du cycle sur le rythme de la réduction de la dette* », les modalités de prise en compte de cette influence ne sont pas spécifiées, et il n'est pas évident que le critère de dette soit considéré comme respecté. Cela dépendra en effet notamment des estimations que les institutions communautaires retiendront en matière de croissance potentielle.

- Il ressort de ces simulations que, si l'on doit souhaiter que la croissance soit conforme aux prévisions du Gouvernement, il faut néanmoins être conscient des conséquences qui résulteraient d'une croissance inférieure entre 2014 et 2017.

**L'évolution des finances publiques : trois scénarios avec la croissance des dépenses et les mesures sur les recettes actuellement prévues par le Gouvernement**

(en points de PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mesures nouvelles sur les recettes (Mds €)	19	27	30	3	3	3	3	
Croissance des dépenses (volume) (%)	0,0	0,4	1,0	0,7	0,9	0,7	0,7	
<b>B1. Scénario de croissance de référence de la commission des finances</b>								
Hypothèse de croissance du PIB (%)	1,7	0,4	1,2	1,5	1,5	1,5	1,5	
<i>Résultats</i>								
Dépenses	56,0	56,3	56,2	55,8	55,4	55,0	54,5	
Recettes	50,9	51,8	53,2	53,3	53,4	53,6	53,7	
dont :								
Prélèvements obligatoires	43,9	44,8	45,9	46	46,1	46,3	46,4	
Solde	-5,2	-4,4	-3,0	-2,5	-2,0	-1,4	-0,8	
Solde structurel	-4,1	-2,8	-1,2	-0,6	-0,1	0,4	1,0	
Dette	86,0	90,5	91,5	91,5	90,7	89,2	87,3	
<i>Respect des critères du pacte de stabilité (hors déficit maximal de 3 points de PIB)</i>								
Evolution du solde structurel [respecté]	1,8	1,3	1,6	0,6	0,5	0,6	0,6	
Effort structurel [respecté]	1,4	1,7	1,7	0,6	0,5	0,6	0,6	
Evolution de l'excès d'endettement (en %) [respecté seulement en 2016-2018]				0,1	-2,7	-4,9	-6,6	-9,1
Moyennes 2014-2016 et 2016-2018				2014-2016 :-2,5 ; 2016-2018 :-6,8				
<b>B2. Scénario de croissance optimiste</b>								
Hypothèse de croissance du PIB (%)	1,7	0,4	1,5	2,0	2,0	2,0	2,0	
<i>Résultats</i>								
Dépenses	56,0	56,3	56,0	55,3	54,6	53,9	53,2	
Recettes	50,9	51,8	53,3	53,8	54,2	54,7	55,1	
dont :								
Prélèvements obligatoires	43,9	44,8	46	46,4	46,8	47,2	47,6	
Solde	-5,2	-4,4	-2,7	-1,5	-0,4	0,8	2,0	
Solde structurel	-4,1	-2,8	-1	-0,1	0,6	1,5	2,4	
Dette	86,0	90,5	90,9	89,6	86,8	82,8	77,9	
<i>Respect des critères du pacte de stabilité (hors déficit maximal de 3 points de PIB)</i>								
Evolution du solde structurel [respecté]	1,8	1,3	1,7	0,9	0,8	0,9	0,9	
Effort structurel [respecté]	1,4	1,7	1,7	0,6	0,5	0,6	0,6	
Evolution de l'excès d'endettement (en %) [respecté]				-4,3	-9,4	-14,8	-21,5	-33,2
Moyennes 2014-2016 et 2016-2018				2014-2016 :-9,5 ; 2016-2018 :-23,2				
<b>B3. Scénario de croissance pessimiste</b>								
Hypothèse de croissance du PIB (%)	1,7	0,1	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	
<i>Résultats</i>								
Dépenses	56,0	56,4	56,8	56,7	56,7	56,5	56,4	
Recettes	50,9	51,9	53	52,9	52,8	52,7	52,6	
dont :								
Prélèvements obligatoires	43,9	44,8	45,7	45,6	45,6	45,5	45,4	
Solde	-5,2	-4,6	-3,8	-3,8	-3,9	-3,8	-3,8	
Solde structurel	-4,1	-2,7	-1,4	-1,0	-0,8	-0,5	-0,1	
Dette	86,0	90,9	93,3	95,1	96,5	97,7	98,9	
<i>Respect des critères du pacte de stabilité (hors déficit maximal de 3 points de PIB)</i>								
Evolution du solde structurel [non respecté]	1,8	1,3	1,4	0,3	0,2	0,3	0,3	
Effort structurel [respecté]	1,4	1,7	1,7	0,6	0,5	0,6	0,6	
Evolution de l'excès d'endettement (en %) [dépend de la prise en compte du cycle]				5,3	4,0	3,3	3,2	2,8
Moyennes 2014-2016 et 2016-2018				2014-2016 : 4,2 ; 2016-2018 : 3,1				

Source : commission des finances ; les hypothèses sous-jacentes peuvent différer de celles du Gouvernement

## **B. LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE**

### **1. Une nécessité mise en évidence par la crise de la dette**

Les Etats de la zone euro – qui elle-même présente un solde extérieur courant équilibré – sont soumis à une contrainte particulière, puisqu'ils doivent éviter d'avoir entre eux des écarts de compétitivité trop importants.

En effet, comme un Etat de la zone euro ne peut pas dévaluer sa monnaie, certains d'entre eux peuvent se trouver avec des déficits extérieurs courants très élevés. Ainsi, avant la crise les déficits extérieurs courants de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne étaient de l'ordre de 10 points de PIB, ce qui, compte tenu de leurs perspectives de croissance, aurait suscité, si cette situation s'était maintenue, une augmentation du ratio dette extérieure/PIB qui n'aurait pas été soutenable<sup>1</sup>, et aurait en particulier remis en cause la viabilité de leurs finances publiques.

Avec un solde extérieur courant déficitaire d'environ 2 points de PIB et une croissance du PIB en valeur d'environ 3 % par an, la situation de la France est en revanche soutenable<sup>2</sup>. Il lui faut cependant veiller à ce que la situation cesse de se dégrader, pour ne pas se retrouver dans dix ou vingt ans dans la situation de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne aujourd'hui.

Le « Six pack » adopté en novembre 2011 comprend notamment deux règlements<sup>3</sup> ayant pour objet d'éviter les déséquilibres macroéconomiques excessifs.

Le 14 février 2012, la Commission européenne a publié son rapport annuel, dans le cadre du mécanisme dit « d'alerte ».

Selon la Commission européenne, **douze Etats** doivent faire l'objet d'un « **bilan approfondi** », dont la **France**. La Commission européenne souligne en particulier **l'évolution des parts de marché mondiales à l'exportation**, qui ont diminué de 19,4 % en cinq ans<sup>4</sup>, le seuil indicatif retenu étant de 6 %.

Les étapes suivantes éventuelles sont la réalisation d'un « bilan approfondi », l'adoption par le Conseil d'une recommandation et, pour les

---

<sup>1</sup> Avec une croissance du PIB de 3 % en valeur et un déficit extérieur de 10 points de PIB, le ratio dette extérieure/PIB se stabilise vers 330 points de PIB.

<sup>2</sup> Avec une croissance du PIB de 3 % en valeur et un déficit extérieur de 2 points de PIB, le ratio dette extérieure/PIB se stabilise vers 65 points de PIB.

<sup>3</sup> Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro.

<sup>4</sup> Concrètement, la part de la France dans les exportations mondiales est passée d'environ 6 % au début des années 2000 à 5 % il y a cinq ans à 4 % aujourd'hui.

seuls Etats de la zone euro, si le plan transmis par l'Etat membre est jugé à deux reprises insuffisants, ou n'est pas respecté, l'imposition de **sanctions financières**.

Le 30 mai 2012, la Commission européenne a adopté une « recommandation de recommandation » sur le programme de stabilité et le programme national de réforme de la France<sup>1</sup>, dans laquelle elle souligne la nécessité de prendre des mesures en faveur de la compétitivité.

## **2. La « TVA sociale » : une augmentation de la fiscalité de 13,2 milliards d'euros, dont seulement 3,3 milliards auraient bénéficié à l'industrie**

La Commission européenne approuve le principe de la « TVA sociale » prévue par la précédente législature – que le Gouvernement a annoncé son intention de supprimer –, déplorant toutefois le manque d'ambition de cette mesure<sup>2</sup>.

La Commission européenne ne compare cependant la TVA sociale qu'à une situation où la France ne ferait rien pour améliorer sa compétitivité. Par ailleurs, elle ne s'interroge pas sur l'impact récessif d'un alourdissement de 10,6 milliards d'euros de la TVA (pour une augmentation totale de la fiscalité de 13,2 milliards d'euros), qui augmenterait l'inflation d'environ 0,5 point.

Comme notre ancienne collègue Nicole Bricq l'a souligné dans son rapport<sup>3</sup> sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2012, la TVA sociale prévue par la précédente législature était absurde en tant qu'instrument de la politique de l'emploi, puisqu'elle était « ciblée » sur des salaires trop élevés. Mais elle était au moins aussi absurde comme outil d'amélioration de la compétitivité. On rappelle en effet que sur les 13,2 milliards d'euros de baisses de cotisations sociales patronales prévues, seulement 3,3 milliards devaient revenir à l'industrie.

---

<sup>1</sup> *Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2016.*

<sup>2</sup> « En février 2012, la France a décidé une augmentation de 1,6 point de la TVA, qui passera à 21,2 %, et une hausse de 2 points des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et les plus-values, qui seront portés à 15,5 %, afin de compenser la baisse des cotisations sociales des employeurs. Cette mesure permettra d'instaurer un système d'imposition plus équilibré qui allège la fiscalité sur le travail. Comme indiqué dans le bilan approfondi sur les déséquilibres macroéconomiques réalisé par les services de la Commission, elle pourrait contribuer à améliorer la compétitivité des exportations françaises sur le plan des coûts, ce qui pourrait avoir des incidences positives sur la rentabilité des entreprises et, à plus long terme, sur les investissements et la compétitivité hors prix. Les objectifs de la réforme manquent toutefois d'ambition » (*recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2016*).

<sup>3</sup> *Rapport n° 390, tome I (2011-2012), 21 février 2012.*

### III. COMMENT SORTIR DE LA CRISE DE LA ZONE EURO ?

#### A. LA CRISE GRECQUE : DES INCERTITUDES MAXIMALES

##### 1. Une crise grecque toujours pas réglée

###### a) Deux plans d'aide

La Grèce a déjà fait l'objet de deux plans d'aide.

Le **premier**, de **110 milliards d'euros**, consiste en des prêts bilatéraux décidés par l'Eurogroupe le 2 mai 2010. Il se répartit entre 80 milliards d'euros apportés par les Etats de la zone euro et 30 milliards d'euros pour le FMI.

##### Premier plan d'aide (prêts bilatéraux)

(en milliards d'euros)

	Etats de la zone euro	Dont : France	FMI	Total
Montants initialement prévus	80,0	16,8	30,0	110,0
Sommes déboursées	55,6	11,4	20,1	75,7
<b>Sommes restant à déboursier (qui seront prises en charge par le FESF : cf. tableau ci-après)</b>	<b>24,4</b>	<b>5,4</b>	<b>9,9</b>	<b>34,3</b>

Source : commission des finances, d'après les données transmises par le Gouvernement

Le **deuxième** plan d'aide, qui s'y ajoute, a été mis en œuvre de manière relativement confuse :

- il y a eu tout d'abord le « faux départ » du plan annoncé le 21 juillet 2011 (abandonné car réduisant de manière insuffisante la dette de la Grèce) ;

- le « vrai » deuxième plan, dont les grandes lignes ont été fixées par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro le 26 octobre 2011, n'a été finalisé et adopté par l'Eurogroupe que le 20 février 2012.

Ce deuxième plan s'élève à 130 milliards d'euros (dont 120 milliards pour le FESF, qui reprend à sa charge environ 25 milliards d'euros de prêts bilatéraux non encore déboursés).

### Nouveau plan d'aide décidé par l'Eurogroupe le 20 février 2012 (FESF)

(en milliards d'euros)

	FESF	<i>Dont : France</i>	FMI	Total
Prêts bilatéraux non déboursés	24,4	5,4	9,9	34,3
Montant supplémentaire du FMI			8,2	8,2
Second plan d'aide	120,2	26,2	9,9	130,0
<b>Total</b>	<b>144,6</b>	<b>31,6</b>	<b>28,0</b>	<b>164,4</b>
<i>Dont :</i>				
<i>Programme</i>	109,1			
<i>Echange</i>	35,5			

Source : commission des finances, d'après les données transmises par le Gouvernement

Dans le cas du secteur privé, ce deuxième plan prévoit :

- une décote de 53,5 % sur la dette négociable (soit 107 milliards d'euros sur un total de 200 milliards) ;

- pour la petite centaine de milliards d'euros restants, un échange par le secteur privé des titres existants contre des titres à très long terme, à des taux plus faibles ;

- au total, des pertes actualisées de plus de 70 % (contre 21 % pour le plan annoncé en juillet 2011).

#### *b) Vers un nouveau défaut de la Grèce ?*

La déclaration de l'Eurogroupe du 20 février 2012 indique que si tout se passe bien, le ratio dette/PIB sera de **120,5 points de PIB en 2020**.

Un ratio dette/PIB de 120 % correspond à la situation actuelle de l'Italie. Il est clair qu'avec la perspective d'un tel taux d'endettement en 2020, la Grèce ne sera pas en mesure de se financer sur les marchés en 2015, comme cela est prévu (ni en 2020).

On voit donc mal comment il serait possible de ramener la dette publique de la Grèce à un niveau supportable sans impliquer **des pertes supplémentaires pour ses détenteurs, qui sont désormais en quasi-totalité publics**.

## 2. Deux scénarios extrêmes

#### *a) Le scénario pessimiste : défaut désordonné, sortie de l'euro, crise économique majeure*

Les semaines précédant le Conseil européen du 29 juin 2012, la presse économique s'inquiétait fréquemment du risque de l'enchaînement suivant :

- refus de la Grèce d'honorer ses engagements ;

- cessation de son financement par le FESF ;
- effondrement immédiat de l'économie grecque, obligée de supprimer d'un coup son déficit public, faute de financement ;
- défaut désordonné ;
- refus par la BCE d'admettre comme collatéraux les titres de dette publique grecque, entraînant un effondrement du système bancaire grec ;
- pour réparer son système bancaire (qui exigerait alors un financement massif par sa banque centrale), sortie de la Grèce de l'euro ;
- craintes renforcées d'une sortie de la zone euro des autres Etats au déficit extérieur courant important (Portugal, Espagne), et défaut de ces Etats, avec « panique bancaire » ;
- récession majeure de l'ensemble de la zone euro, voire explosion de l'euro.

Même si on peut penser que les Etats de la zone euro feront en sorte d'éviter un tel scénario catastrophe, celui-ci ne peut être écarté *a priori*.

*b) Le scénario optimiste : une fin de la crise vers 2014 grâce à un défaut complet de la Grèce, quand elle aura un excédent budgétaire primaire ?*

Selon la Commission européenne, le déficit public **primaire** (c'est-à-dire hors charge d'intérêt) de la Grèce devrait être de seulement **1 point de PIB en 2012**. Certes, la Commission européenne prévoit pour 2013 un déficit primaire de 2 points de PIB, mais c'est parce que, selon l'usage, elle raisonne à politiques inchangées.

Ainsi, **en poursuivant l'effort, la Grèce devrait pouvoir faire défaut vers 2014, sans avoir besoin de se financer sur les marchés, puisque son solde public serait alors excédentaire**. On voit mal comment la Grèce pourrait ne pas profiter de cette possibilité.

Sous réserve qu'une solution soit trouvée pour le refinancement des banques grecques, le scénario d'une sortie de la Grèce de la zone euro disparaîtrait de lui-même, ce pays pouvant alors mener une politique budgétaire neutre, qui devrait lui permettre de renouer avec la croissance.

Si un défaut « pur et simple » de la Grèce n'a jusqu'à présent pas été possible, c'est notamment parce que les titres de dette publique étaient détenus par le secteur privé. Maintenant qu'ils le sont en quasi-totalité par les administrations publiques de la zone euro, la situation a changé.

Dans le cas de la **France**, un défaut de la Grèce sur la totalité de sa dette publique coûterait à l'Etat et à la Banque de France un montant qui a pu être évalué à environ **66 milliards d'euros**, soit de l'ordre de 3 points de PIB<sup>1</sup>.

## ***B. LE VRAI ENJEU : ÉVITER UNE CONTAGION DE LA CRISE À L'ESPAGNE ET À L'ITALIE***

### **1. Les inquiétudes croissantes vis-à-vis de l'Espagne et de l'Italie**

L'épicentre de la crise se développe de la Grèce vers l'Espagne en raison de la situation des banques espagnoles.

Le 9 juin 2012, l'Eurogroupe a publié une déclaration dans laquelle il indique qu'en cas de demande des autorités espagnoles, le FESF/MES prêterait jusqu'à **100 milliards d'euros** pour recapitaliser les banques espagnoles. Concrètement, le FESF/MES pourrait directement prêter au Fonds pour la restructuration ordonnée des banques (FROB), le Gouvernement espagnol étant le signataire du memorandum d'accord. La conditionnalité de l'aide concernerait seulement la réforme du secteur financier.

#### **Cette annonce n'a pas rassuré les marchés :**

- le plan annoncé augmenterait la dette publique espagnole d'environ 10 points de PIB. Ainsi, la dette publique espagnole, jusqu'alors prévue à environ 80 points de PIB en 2012, serait de l'ordre de 90 points de PIB ;

- ce plan ne peut prévenir une éventuelle « panique bancaire ».

Ainsi, les taux d'intérêt espagnols et italiens ont augmenté :

- les taux d'intérêt à 10 ans de l'Espagne ont atteint un maximum historique à plus de 7 % ;

- les taux à 10 ans de l'Italie ont quant à eux dépassé les 6 % (ce qui demeurerait toutefois inférieur à ceux observés en novembre 2011, de plus de 7 %).

### **2. Les décisions du Conseil européen du 29 juin 2012**

Alors que la presse économique internationale était plutôt sceptique sur les perspectives de succès de la réunion du Conseil européen du 29 juin 2012, celui-ci a, en tout cas dans l'immédiat, été considéré comme un succès, et favorablement accueilli par les marchés.

---

<sup>1</sup> Source : Eric Dor, directeur de la recherche à l'IESEG School of Management, article publié sur Internet le 15 mai 2012 (<http://www.next-finance.net/France-Evaluation-du-cout-de>).

a) Le « rapport Van Rompuy » du 26 juin 2012

Le 26 juin 2012, Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, a remis à celui-ci un rapport intitulé *Vers une véritable union économique et monétaire*.

Ce rapport propose des pistes pour « *renforcer l'architecture de l'UEM au cours de la décennie qui vient* », afin de « *doter l'UEM d'une vision qui assure la stabilité et une prospérité durable* ». Il précise que ces propositions « *demandent (...) des modifications éventuelles des traités* ».

Les « *quatre éléments essentiels* » proposés par le rapport sont :

- un « *cadre financier intégré* » ;
- un « *cadre budgétaire intégré* » ;
- un « *cadre de politique économique intégré* » ;
- la nécessité de « *renforcer la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes* ».

Seuls les deux premiers « *éléments* » font l'objet de développements précis.

(1) Le « *cadre financier intégré* »

Le « *cadre financier intégré* » concernerait tous les Etats de l'Union européenne, avec des dispositions spécifiques pour les membres de la zone euro. « *Fondé sur un règlement uniforme* », il comprendrait « *deux éléments principaux* » :

- un « *cadre unique de surveillance bancaire européenne* ». Le rapport précise qu'« *il faudrait étudier toutes les possibilités prévues à l'article 127, paragraphe 6, du TFUE concernant l'octroi à la Banque centrale européenne de pouvoirs de surveillance directe des banques dans la zone euro* ». Bien qu'il ne se prononce pas sur ce point, on peut supposer que, compte tenu de la nécessité d'assurer la surveillance des banques des Etats non membres de la zone euro, l'autorité bancaire européenne (*European Banking Authority*, EBA) serait également impliquée ;

- un « *cadre commun sur la garantie des dépôts et la résolution des défaillances* ». Le rapport est relativement vague sur ces deux sujets, se contentant d'indiquer que le système de résolution serait « *alimenté en priorité par les contributions des banques* ». Le système de garantie des dépôts et le fonds de résolution « *pourraient être mis en place sous le contrôle d'une autorité de résolution commune* », pour laquelle le MES pourrait « *jouer le rôle de filet de sécurité budgétaire* ».

(2) L'union budgétaire

Dans le cas de l'union budgétaire, le rapport distingue deux sujets :

- la prévention et la correction des « *politiques budgétaires non viables* » ;

- une éventuelle mutualisation de la dette.

Sur le premier point, il estime que « *des plafonds applicables au solde budgétaire annuel et au niveau de la dette publique des différents États membres pourraient être arrêtés d'un commun accord. Dans le cadre de ces règles, l'émission de dette publique au-delà du niveau convenu en commun devrait être justifiée et faire l'objet d'une autorisation préalable. En conséquence, il serait possible, au niveau de la zone euro, d'exiger une modification des enveloppes budgétaires si elles sont contraires aux règles budgétaires (...)* ».

Le rapport présente la mutualisation de la dette comme une simple possibilité, estimant qu'« *à moyen terme, l'émission commune de dette pourrait être une piste à explorer (...), sous réserve de progrès en matière d'intégration budgétaire* ». Le rapport précise que ce processus devrait être « *progressif* ». Il souligne que « *plusieurs possibilités ont été proposées concernant une émission de dette en partie commune, telle que la mise en commun de certains instruments de financement à court terme sur une base limitée et conditionnelle, ou le refinancement progressif via un fonds d'amortissement. Différentes formes de solidarité budgétaire sont également envisageables* ».

Le rapport évoque également « *la mise en place, au niveau de la zone euro, d'une instance budgétaire de type ministère des finances* », sans préciser toutefois ce que seraient ses attributions.

Le rapport conclut sur la nécessité de poursuivre les travaux en vue d'élaborer « *une feuille de route spécifique et assortie d'échéances précises pour la réalisation d'une véritable union économique et monétaire* », et propose la remise d'un rapport au Conseil européen en décembre 2012, après un rapport d'étape en octobre 2012.

*b) L'annonce d'importantes décisions de principe par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro*

Dans leur déclaration du 29 juin 2012, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, notamment sous la pression de l'Espagne et de l'Italie<sup>1</sup>, ont pris d'importantes décisions de principe.

- Dans le cas de l'union bancaire, ils reprennent une grande partie des propositions du « rapport Van Rompuy ».

Ils annoncent en effet la mise en place, d'ici la fin 2012, d'un dispositif de surveillance unique impliquant la BCE. Le MES pourrait, sans modification de son traité constitutif, recapitaliser directement les banques.

---

<sup>1</sup> Ces deux Etats ont menacé de ne pas accepter le plan de soutien de la croissance de 120 milliards d'euros en l'absence de décisions susceptibles d'interrompre l'augmentation autoréalisatrice de leurs taux d'intérêt (Les Echos, 29 juin 2012).

Ils précisent en outre que dans le cas de l'Espagne, « *l'aide financière sera fournie par le FESF jusqu'à ce que le MES devienne opérationnel, et qu'elle sera ensuite transférée à ce dernier, sans obtenir de statut prioritaire* ».

Ils n'évoquent pas en revanche explicitement le « *cadre commun sur la garantie des dépôts et la résolution des défaillances* » proposé par le « *rapport Van Rompuy* » (même si la recapitalisation des banques par le MES relève de ce dernier sujet).

- Les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro expriment en outre leur intention de recourir, le cas échéant, au FESF/MES pour « *stabiliser les marchés pour les États membres qui respectent leurs (...) engagements* ».

Concrètement, il s'agit d'acheter des titres sur le marché obligataire secondaire, comme le FESF/MES en a déjà la possibilité (qui n'a jamais été utilisée).

Cette possibilité, suggérée notamment par Benoît Coeuré, membre du directoire de la BCE, dans un entretien au *Financial Times*<sup>1</sup>, est la plus importante à court terme, puisqu'elle pourrait mettre fin à l'augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêts de l'Espagne et de l'Italie. En effet, la BCE ne semble pas avoir l'intention de reprendre le SMP, considérant que les acquisitions de titres sur le marché obligataire secondaire relèvent de la responsabilité des Etats. Le FESF/MES dispose cependant on l'a vu de capacités limitées.

- En revanche, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ne se prononcent pas sur l'union budgétaire.

**La déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro du 29 juin 2012  
(texte intégral)**

« • *Nous affirmons qu'il est impératif de briser le cercle vicieux qui existe entre les banques et les États. La Commission présentera prochainement des propositions sur la base de l'article 127, paragraphe 6, concernant un mécanisme de surveillance unique. Nous demandons au Conseil d'examiner ces propositions d'urgence d'ici la fin de 2012. Lorsqu'un mécanisme de surveillance unique, auquel sera associée la BCE, aura été créé pour les banques de la zone euro, le MES pourrait, à la suite d'une décision ordinaire, avoir la possibilité de recapitaliser directement les banques. Cette possibilité serait soumise à une conditionnalité appropriée, y compris quant au respect des règles relatives aux aides d'État, qui devrait être spécifique à chaque établissement, à chaque secteur ou concerner l'ensemble de l'économie, et qui serait formalisée dans un mémorandum d'accord. L'Eurogroupe examinera la situation du secteur financier irlandais en vue d'améliorer encore la viabilité du programme d'ajustement, qui donne de bons résultats. Les cas similaires seront traités de la même façon.*

« • *Nous demandons instamment la conclusion rapide du mémorandum d'accord joint à l'aide financière accordée à l'Espagne pour la recapitalisation de son secteur bancaire.*

---

<sup>1</sup> 20 juin 2012.

*Nous réaffirmons que l'aide financière sera fournie par le FESF jusqu'à ce que le MES devienne opérationnel, et qu'elle sera ensuite transférée à ce dernier, sans obtenir de statut prioritaire.*

*« • Nous affirmons notre ferme détermination à faire ce qui est nécessaire pour assurer la stabilité financière de la zone euro, notamment en ayant recours aux instruments existants du FESF/MES de manière souple et efficace afin de stabiliser les marchés pour les États membres qui respectent leurs recommandations par pays et leurs autres engagements, y compris leurs calendriers respectifs, dans le cadre du semestre européen, du pacte de stabilité et de croissance et de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.*

*« Ces conditions devraient être consignées dans un mémorandum d'accord. Nous nous félicitons que la BCE ait accepté de servir d'agent pour le FESF/MES aux fins de la conduite des opérations de marché de manière effective et efficace.*

*« • Nous chargeons l'Eurogroupe de mettre en œuvre ces décisions pour le 9 juillet 2012 au plus tard. »*

*c) La décision par le Conseil européen de poursuivre les réflexions proposées par le « rapport Van Rompuy »*

Dans ses conclusions du 29 juillet 2012, le Conseil européen annonce son intention de poursuivre les réflexions initiées par le « rapport Van Rompuy », en se conformant au calendrier proposé par celui-ci :

- rapport d'étape en octobre 2012 ;
- rapport définitif en décembre 2012 ;
- définition (conformément aux termes du « rapport Van Rompuy ») d'une « feuille de route spécifique et assortie d'échéances précises pour la réalisation d'une véritable union économique et monétaire ».

**Extrait des conclusions du Conseil européen du 29 juin 2012**

*« À la suite d'un échange de vues ouvert, au cours duquel différents points de vue ont été exprimés, le président du Conseil européen a été invité à élaborer, en collaboration étroite avec le président de la Commission, le président de l'Eurogroupe et le président de la BCE, une feuille de route spécifique et assortie d'échéances précises pour la réalisation d'une véritable union économique et monétaire, qui comprendra des propositions concrètes concernant le maintien de l'unité et de l'intégrité du marché unique dans le domaine des services financiers et qui tiendra compte de la déclaration du sommet de la zone euro et, entre autres, de l'intention de la Commission de présenter des propositions sur la base de l'article 127.*

*« Ils examineront ce qui peut être fait dans le cadre des traités actuels et quelles mesures sont susceptibles de nécessiter une modification des traités. »*

Les modalités de mise en œuvre des décisions prises le 29 juin 2012 restent donc largement à préciser. En particulier, la possibilité pour le MES de recapitaliser directement les banques est subordonnée à la mise en place d'un « *mécanisme de surveillance unique* » des banques de la zone euro, qui pourrait être long à mettre en place.

### **3. La réduction du risque d'augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêt pour l'Espagne et l'Italie**

*a) Les augmentations « autoréalisatrices » des taux d'intérêt sont souvent des surréactions à des phénomènes réels*

(1) La crise du second semestre 2011 découle largement de la décision en juillet de faire subir des pertes au secteur privé dans le cas de la Grèce

**La crise du second semestre 2011 ne s'est pas produite par une « panique » auto-entretenue des marchés qui serait apparue spontanément, mais a été déclenchée par des phénomènes concrets :**

- décision du Conseil européen de provoquer le défaut de la Grèce (Conseil européen du 21 juillet), avec des pertes pour le secteur privé, alors qu'il existait de fortes incertitudes sur la solidité des banques ;

- volonté de l'Allemagne de faire systématiquement subir des pertes aux acteurs privés (Eurogroupe, 28 novembre 2010 ; cette position n'a été officiellement abandonnée que lors du sommet franco-allemand du 5 décembre 2011) ;

- absence de « pare-feux » suffisants ;

- dégradation de la notation souveraine des Etats-Unis par Standard & Poor's le 5 août 2011 ;

- cercle vicieux entre crise de la dette souveraine et difficultés de financement des banques.

(2) L'Irlande a vu ses taux d'intérêt à 10 ans passer de 14 % à 7 %

Un exemple de « succès » (à ce stade) est que l'Irlande a vu son taux d'intérêt à dix ans passer de 14 % début 2011 – la dégradation brutale de sa situation expliquant sa décision, fin 2010, de demander l'aide du FESF – à environ 7 % aujourd'hui.

*b) La seule aggravation possible de la crise : le défaut de l'Espagne et de l'Italie, phénomène tellement grave qu'il est de fait impossible ?*

Un autre facteur – paradoxal – d'optimisme est qu'il est désormais difficile d'imaginer concrètement ce que pourrait être une nouvelle dégradation de la situation, à moins d'imaginer **un scénario tellement**

**extrême qu'il paraît peu vraisemblable** que les Etats et la BCE le laissent se réaliser sans réagir.

Il semble que **les marchés considèrent désormais que la BCE jouerait, en cas de nécessité, le rôle de « prêteur en dernier ressort »** des Etats. Ainsi, lors de son audition par la commission des finances et la délégation à la prospective le 8 février 2012, **Gilles Moëc**, chef économiste à la Deutsche Bank, a déclaré : « *Que peut faire la BCE si tout échoue, c'est-à-dire si, après les premiers effets positifs de la LTRO à trois ans, on retombe dans certaines ornières politiques en Italie ou en Espagne ? Alors le SMP doit être l'arme de dernier ressort. Sans aucun doute, la BCE n'a aucun intérêt à pré-annoncer une intervention massive pour acheter des obligations d'État, mais les marchés fonctionnent sur la conviction implicite que la BCE « ferait le métier » et relancerait le SMP, en cas de crise majeure* ».

#### **4. La nécessité d'aller plus loin**

*a) Permettre à la BCE de jouer efficacement son rôle de prêteur en dernier ressort*

(1) La solution proposée (notamment) par la commission des finances du Sénat : « brancher » le FESF ou le MES sur la BCE

On peut se demander dans quelle mesure la BCE, qui n'a pas de légitimité démocratique, pourra continuer à jouer un rôle aussi manifestement politique qu'actuellement.

Ainsi, dès le début du mois de septembre 2011, dans un rapport fait pour la commission des finances du Sénat<sup>1</sup>, notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, suggérait de mettre en place un fonds de grande taille « branché » sur la BCE, ayant le statut de banque, et qu'il proposait d'appeler « *Fonds monétaire européen* ». Ce fonds se serait refinancé en déposant comme collatéral les émissions de l'Etat bénéficiaire.

Cette idée avait semble-t-il été exprimée pour la première fois par Willem Buiter, économiste en chef de la banque Citigroup, dans un article de janvier 2011<sup>2</sup>. Elle avait été développée en août 2011 par Daniel Gros et Thomas Mayer dans un article<sup>3</sup> du *Center for European Policy Studies*.

La proposition de transformer le FESF en banque a ensuite été reprise par le précédent Gouvernement, qui l'a défendue lors des récentes négociations avec nos partenaires. Elle été soutenue par François Hollande lors de la campagne pour l'élection présidentielle, et est toujours une proposition de la France.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 787 (2010-2011), 8 septembre 2011 (<http://www.senat.fr/rap/l10-787/l10-787.html>).

<sup>2</sup> Willem Buiter, Ebrahim Rahbari, Jürgen Michels, Giada Giani, « *The Debt of Nations* », Citigroup, 7 janvier 2011.

<sup>3</sup> Daniel Gros et Thomas Mayer, « *August 2011 : What to do when the euro crisis reaches the core* », CEPS Commentary, 18 août 2011.

(2) Un préalable : le rétablissement de la confiance entre la BCE et les Etats

Une telle solution ne pourrait toutefois être mise en œuvre sans que soit préalablement rétablie la confiance entre la BCE et les Etats, ce qui suppose que ceux-ci mènent une politique budgétaire crédible.

Ainsi, la proposition ci-avant s'est heurtée jusqu'ici à l'opposition de l'Allemagne et de la BCE.

Par ailleurs, bien que le traité instituant le MES n'interdise pas l'octroi d'une licence bancaire par la BCE, il n'y a pas de consensus sur la possibilité de transformer le FESF en banque sans modifier le TFUE.

*b) Une forme de mutualisation de la dette sera probablement inévitable*

(1) Les « vrais eurobonds » : une idée hors de portée à court terme

Comme on l'a indiqué, le « rapport Van Rompuy » du 26 juin 2012 évoque « l'émission commune de dette », en particulier dans le cadre de financements à court terme, ou d'un fonds d'amortissement.

Toutefois, **de « vrais eurobonds » ne sont pas concevables à court terme.**

**Le critère essentiel est celui de savoir si la garantie des Etats est conjointe**, c'est-à-dire si chaque Etat est garant de la dette de tous les autres, sans plafond. C'est seulement à cette condition que les eurobonds peuvent être efficaces.

Cela impliquerait :

- une modification du TFUE et des révisions des constitutions nationales, ce qui serait nécessairement long, complexe et politiquement aléatoire ;

- la confiance de l'Allemagne dans la politique budgétaire de ses partenaires et la possibilité constitutionnelle pour ce pays de s'engager dans cette voie.

(2) Deux propositions envisageables à court terme : les « eurobills » et le « fonds de rédemption »

Deux propositions, évoquées par le « rapport Van Rompuy », sont cependant envisageables à court terme.

- La première est la mise en place d'« *eurobills* », c'est-à-dire d'eurobonds, mais **à l'échéance de moins d'un an**. L'idée a été proposée en décembre 2011 par deux économistes français, Christian Hellwig et Thomas Philippon, et reprise en avril 2012 par Olivier Blanchard, économiste en chef du FMI. Les eurobills ne seraient renouvelés que si l'Etat concerné remplit ses obligations.

- Une deuxième possibilité serait de mettre en place un « *fonds de rédemption* » **européen** (c'est-à-dire une sorte de « CADES ») pour la dette ancienne. Une telle proposition a été faite le 9 novembre 2011 par des économistes allemands. Il s'agissait de créer un fonds d'amortissement européen de 2 300 milliards d'euros garanti par les Etats membres pour la part de dette supérieure à 60 points de PIB, qui aurait *de facto* constitué un dispositif temporaire d'eurobonds.

## ANNEXE

### LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AUX DISPOSITIFS DE STABILITÉ

#### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le tableau ci-après récapitule la participation de la France aux divers dispositifs d'aide aux Etats en difficulté de la zone euro.

Si l'on totalise les prêts bilatéraux à la Grèce et au MES (mais non au FESF, dont la capacité de prêt ne doit pas s'ajouter à celle du MES), on parvient à un **coût potentiel maximal** de l'ordre de **150 milliards d'euros (soit 7,5 points de PIB)**, comme le montre le tableau ci-après.

#### La participation de la France aux divers mécanismes de stabilité

*(en milliards d'euros)*

	Prêts bilatéraux à la Grèce	Fonds européen de stabilité financière (FESF)				Futur Mécanisme européen de stabilité (MES)
		Total initial	Total après LFR du 29 juillet 2011	dont : Irlande	dont : Portugal	
<b>Prêts</b>						
Engagements	16,8					
Prêts réalisés	11,4					
<b>Garanties (FESF)/capital callable (MES)</b>						
Engagements		89,7*	158,9**	6,5	9,1	31,6****
<b>Capital libéré (5 annuités égales à compter de juillet 2012****)</b>						
Engagements						16,3
<b>Coût potentiel maximal</b>						
	11,4		158,9			142,7

\* Montant correspondant à la part française des 440 milliards d'euros. La loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010 autorise des engagements de 111 Mds €. Cela vient du fait que l'on envisageait alors que les Etats majoraient leurs garanties de 20 % par rapport à ce qui figurait dans l'accord relatif au FESF (ce qui n'a pas été le cas).

\*\* Montant arrondi à 159 Mds € par le PLFR de juin 2011. Il correspond à la part française des 440 milliards d'euros, augmentée des sur-garanties de 65 % inscrites dans l'accord-cadre révisé.

\*\*\* Exécution fin 2011 (chiffres transmis par le Gouvernement à la commission des finances).

\*\*\*\* Source : chiffres transmis par le Gouvernement à la commission des finances le 18 avril 2012.

\*\*\*\*\* La France a décidé de verser dès 2012 le montant des deux premières annuités, soit 6,5 milliards d'euros.

*Source : commission des finances*

## II. IMPACT SUR LES FINANCES PUBLIQUES AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT

- Par nature, **les prêts bilatéraux à la Grèce ne dégradent pas le déficit au sens du traité de Maastricht.**

Ils ont en revanche un impact sur la dette à hauteur de leur montant.

- **Les prêts du FESF ont un impact analogue : ils augmentent la dette, mais pas le déficit.**

Dans le cas de la dette, dans une décision du 27 janvier 2011, Eurostat estime que le FESF n'est pas une « unité institutionnelle » indépendante, mais une émanation des Etats de la zone euro. En conséquence, la dette du FESF est considérée par Eurostat comme une dette des Etats contributeurs, répartie en fonction de leur part dans le total des garanties.

La dette de la France au sens du traité de Maastricht sera ainsi accrue du montant total de sa garantie effectivement accordée (qui dépendra des prêts qui seront accordés par le FESF). Si le FESF utilise la totalité de ses 440 milliards d'euros de capacité de prêt, la dette s'en trouvera ainsi accrue de 158,9 milliards d'euros (8 points de PIB).

- **Le MES n'augmente quant à lui ni la dette publique, pour ses émissions, ni le déficit public de la France. En revanche, les versements de la France au MES dégradent la dette publique (mais pas le solde public).**

La France devra verser 16,3 milliards d'euros (0,8 point de PIB) de **capital libéré** en cinq ans, ce qui augmentera la dette publique à due concurrence. Cette dotation en capital, qui constitue une opération financière, n'aura en revanche pas d'impact sur le solde public au sens du traité de Maastricht.

Dans un avis du 7 avril 2011, Eurostat a indiqué les futures modalités de prise en compte du MES par la comptabilité nationale (utilisée pour la mise en œuvre du pacte de stabilité). Les **versements** au MES ne devraient pas dégrader le solde public au sens de la comptabilité nationale, même si, bien entendu, ils augmenteraient la dette publique. En effet, ils devraient être considérés comme des prises de participation de l'Etat. Il en irait toutefois différemment s'ils étaient destinés à couvrir d'éventuelles pertes du MES.

Contrairement au FESF, le MES devrait être considéré comme disposant d'une autonomie suffisante pour être classé comme une institution européenne. Ainsi, contrairement à celles du FESF, ses **émissions** n'augmenteraient pas la dette publique des différents Etats contributeurs.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

**Réunie le mercredi 4 juillet 2012 sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et sur l'audit des comptes publics demandé par le Premier ministre.**

**M. Philippe Marini, président.** – Nos deux commissions, des finances et des affaires sociales, ici réunies, sont toujours très attentives, étant respectivement en charge des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, aux travaux de la Cour des comptes. Nous le serons d'autant plus aujourd'hui que la Cour, réviseur et certificateur des comptes de l'Etat, exerce, en ce début de législature et pour la première fois de façon aussi formelle, sa mission qui va à éclairer et émettre des recommandations pour la période à venir.

**M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.** – Je vous remercie d'avoir organisé cette audition. Elle permet à la Cour de vous livrer son analyse destinée à nourrir le débat d'orientation des finances publiques, mais aussi ceux qui auront lieu prochainement lors des discussions successives de la loi de finances rectificative, de la prochaine loi de programmation des finances publiques et des lois de finances et de financement pour 2013.

L'une des missions de la juridiction est de vous faire part de ses constats, analyses et préconisations sur la situation des finances publiques. A travers ces rapports prévus par la LOLF, mais aussi les enquêtes que vous nous demandez chaque année, les travaux d'évaluation des politiques publiques que nous vous livrons, ainsi que les rapports publics thématiques, référés et rapports particuliers dont vous prenez connaissance, la Cour remplit sa mission d'assistance au Parlement pour le contrôle de l'action du Gouvernement. Je suis accompagné de Raoul Briet, président de la première chambre, de Jean-Marie Bertrand, président de chambre et rapporteur général de la Cour, de Denis Morin et François Ecalles, conseillers maîtres.

L'audition de ce matin s'inscrit dans un contexte particulier, au lendemain de la publication du rapport sur les finances publiques dont je n'oublie pas que le premier destinataire est le Parlement. Il inclut cette année une évaluation détaillée, répondant à une demande du Premier ministre, des risques pesant sur la fin de la gestion 2012 et des enjeux qui sont associés, pour les années suivantes, au respect de la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics. Dans le cadre de la procédure contradictoire,

le Gouvernement a eu connaissance d'une version provisoire du rapport dès le 22 juin. Il a donc pu tirer parti de cette analyse avant de prendre les arbitrages qui lui reviennent et élaborer le projet de loi de finances rectificative que vous examinerez très prochainement et qui sera soumis à votre approbation.

Avant tout, je souhaite insister sur l'enjeu que représente pour la France, à ce moment de son histoire, le retour à l'équilibre durable de ses comptes publics. N'ayant pas assuré depuis plus de trente ans l'équilibre de ses comptes - ne serait-ce qu'une année, même en période de forte croissance - la France est entrée dans la crise avec une dette trop élevée et des comptes en déficit structurel. Au cours des dix années qui ont précédé la crise, nos engagements européens de redressement des comptes n'ont quasiment jamais été tenus. Maintes fois, le retour à l'équilibre de nos comptes a été annoncé et sans cesse différé, alors que les contextes économiques étaient favorables à un tel rétablissement. Cette situation a nui à la crédibilité de la France à l'égard de ses partenaires européens.

Au plus fort de la crise, en 2009, le déficit public a atteint le niveau historique de 142 milliards d'euros. La dette a vivement progressé pour atteindre, fin 2011, 86 % du PIB alors qu'elle était de 64 % en 2007, et de 46 % en 1993. Cette dette, de 1 717 milliards au 31 décembre 2011, représente 62 000 euros par ménage. A ce niveau, proche de 90 % – et qui devrait être dépassé à la fin de l'année 2012 ou au début de 2013 –, le pays est dans une zone dangereuse, pour son économie comme pour ses finances publiques. En effet, le risque d'un emballement de la dette ne peut être écarté. La crise des dettes souveraines en Europe montre que ce risque n'est pas théorique. Il se réalise malheureusement, pour des Etats voisins du nôtre, et se manifeste par une hausse brutale des taux d'intérêt demandés sur les emprunts publics. De telles situations conduisent les Etats concernés à des choix économiques et sociaux drastiques qui leur sont imposés de l'extérieur. Afin que ce risque ne se concrétise pas, il convient, selon nous, que la France restaure sa crédibilité en respectant la trajectoire de financement qu'elle s'est fixée et qui passe par un déficit de 4,4 % du PIB en 2012 puis, depuis le programme de stabilité de janvier 2010, par un déficit de 3 % du PIB en 2013, pour atteindre l'équilibre en 2016 ou 2017. Tout écart au regard de cette trajectoire porterait atteinte à la crédibilité de la France, fraîchement restaurée en 2011, pourrait déclencher une dynamique insoutenable d'augmentation de notre endettement et l'incapacité simultanée à le financer à des conditions supportables. Si, à l'inverse, la France tient ses engagements trois années de suite, tout en ayant connu une alternance, la confiance et la crédibilité du pays ne pourront qu'être confortées, sa dépendance à l'égard des marchés financiers réduite et sa capacité à peser efficacement sur la scène européenne renforcée. D'autres raisons militent pour le retour à l'équilibre rapide des comptes publics. La première est le niveau atteint par la charge d'intérêt des administrations publiques, soit 52,6 milliards d'euros. Elle prive notre pays d'importantes marges de manœuvre qui lui manquent particulièrement en

période de crise. Plus le redressement sera tardif, plus il sera difficile à conduire : agir a un coût, ne pas agir en a un, selon nous, encore plus grand, parce qu'entre-temps, la dette et la charge d'intérêt auront continué à progresser. Enfin, le niveau de la dette pose une question d'équité entre les générations, car cette dette correspond pour l'essentiel à des dépenses de fonctionnement dont rien ne justifie que la charge soit transférée sur les générations les plus jeunes.

L'analyse de la Cour a montré qu'en 2010, les deux tiers du déficit public étaient indépendants de la crise et présentaient un caractère structurel. Ce déficit structurel, hérité du passé, était déjà de 3,5 % du PIB en 2007 ; il était très proche de 4 % du PIB en 2011. Ces 4 points de PIB, soit 80 milliards d'euros, représentent le chemin à parcourir d'ici 2016 ou 2017 pour garantir un retour à l'équilibre des comptes, indépendamment de la conjoncture économique.

La Cour n'ignore pas que ce nécessaire effort de rééquilibrage peut comporter un effet négatif à court terme sur la croissance. Mais cet effet négatif peut être limité par un dosage approprié des mesures de redressement et par une initiative de croissance au niveau européen. Il doit surtout être relativisé par rapport aux effets beaucoup plus graves et durables que comporterait une sortie de la trajectoire de retour à l'équilibre.

Les mesures de rééquilibrage doivent être justement réparties entre les différents acteurs économiques. Elles doivent par ailleurs préserver la compétitivité de l'économie française, comme la Cour l'a montré dans son rapport établissant une comparaison des systèmes de prélèvements obligatoires entre la France et l'Allemagne. Le Gouvernement doit en effet s'attacher à réduire simultanément non pas un, mais deux déficits, celui de ses comptes publics et celui de sa compétitivité. Réduire l'un n'est pas exclusif de la réduction de l'autre.

L'année 2011 a représenté une première étape dans le redressement des comptes publics. Le déficit public s'est établi à 5,2 % du PIB, soit 103 milliards d'euros. Cette baisse résulte pour plus de 40 % de la fin des mesures temporaires comme le plan de relance de 2009 et 2010. Le déficit structurel s'est replié de 0,9 point de PIB, principalement par l'effet de mesures fiscales. Les règles budgétaires, notamment les normes de dépenses s'appliquant au budget de l'Etat, aux dépenses d'assurance maladie ainsi qu'aux transferts de l'Etat vers les collectivités territoriales, ont été respectées. Les comptes 2011 se situent sur la trajectoire de redressement des comptes.

Néanmoins, la France n'a pas rattrapé son retard par rapport aux autres pays européens qui sont eux-mêmes engagés dans la voie de la réduction des déficits, souvent à un rythme plus rapide que nous : le déficit structurel de 2011, de 4 % du PIB, se situe au-dessus de la moyenne des autres Etats membres de la zone euro, qui s'élève à 3,2 %. Il demeure très supérieur au déficit structurel allemand, de 0,8 %. Les niveaux de dette français et allemand divergent dorénavant, et c'est une évolution nouvelle et inquiétante :

en France, la dette continue d'augmenter, car le déficit est le double de celui qui stabilise la dette. Le rapport de la dette dans la richesse nationale est devenu supérieur à celui de l'Allemagne, alors que ce dernier entame son repli.

En 2012, la France s'est engagée, en avril dernier, à revenir à un déficit de 4,4 % du PIB après 5,2 % en 2011. La Cour a cherché à apprécier, au regard des informations disponibles à ce stade de l'année, et compte non tenu, j'y insiste, des mesures décidées après le 6 mai 2012, si cet objectif de 4,4 % pouvait être tenu. Il ne s'agit pas d'un pronostic sur le solde qui sera atteint en fin d'année, mais d'une analyse des risques qui pèsent sur l'année 2012, compte non tenu, j'y insiste là encore, des mesures nouvelles dont le financement devra par ailleurs être assuré.

L'analyse de la Cour montre que le respect de la trajectoire pour 2012 est possible mais suppose des mesures rapides de correction, en raison de moins-values probables de recettes.

S'agissant en premier lieu des dépenses, les travaux conduits par la Cour ont identifié des risques de dépassement sur certaines dépenses de l'Etat, notamment les dépenses de personnel et d'opérations extérieures du ministère de la défense, les dépenses de logement, en particulier l'aide personnalisée au logement (APL) ou les dépenses relatives à l'allocation adultes handicapés (AAH) et, plus largement, les dotations pour l'emploi et la solidarité. Ces éléments sont retracés dans les annexes du rapport. Ont également été identifiés d'autres risques, dont l'ampleur peut être significative à l'échelle des programmes budgétaires auxquels ils appartiennent, mais dont le montant n'est pas significatif par rapport aux enjeux de la maîtrise du budget de l'Etat dans son ensemble.

Au total, les risques de dépassement peuvent être estimés à un niveau compris entre 1 et 2 milliards d'euros, sur un total de 275 milliards d'euros hors dette et pensions. Un tel niveau de risque ne se démarque pas de ceux couramment identifiés en cours d'année, à l'occasion des exercices précédents. Ces risques peuvent et doivent être résolus en gestion par le jeu des annulations et des redéploiements de crédits. Si les possibles dépassements ne sont pas d'une ampleur exceptionnelle, ils s'appliquent toutefois à un budget particulièrement serré. Le respect des normes de dépenses fixées suppose une grande vigilance afin que les dépassements identifiés ne soient pas couverts par des ouvertures de crédits mais par la mobilisation de la réserve de précaution, dont le montant actuel de 5 milliards d'euros environ. Cela rend nécessaire un accroissement de cette réserve afin d'assurer le pilotage fin de l'exécution.

En matière d'assurance maladie, le Parlement a voté une progression des dépenses d'assurance maladie, ce qu'on appelle l'Ondam, de 2,5 % en 2012. L'Ondam réalisé en 2011 a été inférieur d'environ 500 millions d'euros au montant voté. Compte tenu de cet effet de base, la progression réelle de l'Ondam en 2012 s'élèverait à 2,7 % et non à 2,5 %. La Cour

recommande de viser en exécution une progression de l'Ondam pour 2012 de 2,5 % par rapport aux dépenses effectivement constatées en 2011. La mise en œuvre complète des mesures d'économie engagées, ainsi qu'une gestion rigoureuse des gels de crédits dans le secteur hospitalier, de 415 millions d'euros, devraient permettre d'atteindre cette cible.

S'agissant des collectivités territoriales, il n'existe malheureusement aucun outil fiable permettant de suivre en cours d'année l'exécution de leurs budgets. Les incertitudes portent essentiellement sur leurs dépenses d'investissement. La prévision inscrite dans le programme de stabilité d'avril est plausible mais il existe un aléa, de l'ordre de 0,1 point de PIB, qui peut affecter le déficit des administrations publiques dans un sens ou dans l'autre.

Concernant les recettes, la Cour a identifié des risques importants de moins-values, qui appellent sans tarder des mesures correctrices. Ces risques sont d'une double nature : d'une part, des hypothèses de calcul trop favorables ont été adoptées pour l'évaluation initiale du produit des prélèvements obligatoires. Il s'agit notamment des hypothèses d'élasticité, c'est-à-dire des estimations de la façon dont le produit d'un impôt évolue en fonction de la croissance. Elles ont conduit en particulier à surestimer le produit de l'impôt sur les sociétés. A ce stade, il est difficile d'évaluer l'impact de cette surestimation. La Cour le situe dans une fourchette comprise entre 3 et 7 milliards d'euros pour l'ensemble des recettes des administrations publiques.

Par ailleurs, le scénario macroéconomique retenu en avril reposait sur un niveau de croissance de 0,7 %, en phase avec les prévisions des organismes internationaux. En raison de la dégradation récente de la conjoncture, ce scénario est devenu trop optimiste. Les dernières prévisions de l'Insee situent le taux de croissance pour 2012 à 0,4 %, ce qui réduit mécaniquement les prévisions de recettes de 3 milliards d'euros supplémentaires. Le Gouvernement a donc fait savoir qu'il retenait une hypothèse de 0,3 %.

Au total, les recettes pourraient donc être inférieures de 6 à 10 milliards au montant prévu dans le programme de stabilité. Ces estimations, encore fragiles, pourront être précisées au vu des données relatives aux rentrées fiscales disponibles en juillet.

Le respect de l'objectif de déficit public pour 2012, fixé à 4,4 %, est essentiel, car les efforts à fournir en 2013 sont suffisamment importants pour ne pas prendre de retard en 2012. Face aux risques identifiés, des mesures nouvelles doivent être rapidement prises, en recettes et en dépenses.

Avant d'aborder les enjeux de l'année 2013, je souhaite évoquer un sujet qui aura un impact budgétaire important sur plusieurs exercices. Il s'agit de deux contentieux perdus par l'Etat devant les juridictions européennes, l'un portant sur le précompte mobilier et l'autre sur la fiscalité des dividendes versés à des organismes de placement en valeurs mobilières - les OPCVM - non résidents. Sans entrer dans le détail, l'un des deux, le second, n'a pas été intégré dans le budget pour 2012 alors qu'il existait une forte probabilité que le contentieux soit perdu et entraîne des remboursements dès cet exercice.

Les conséquences en comptabilité nationale de ces deux contentieux devraient peser surtout sur les années 2013, à hauteur de 5,75 milliards, et 2014, pour 1,75 milliard soit au total 7,5 milliards d'euros. La Cour juge anormal que les informations qui avaient conduit en 2011 à provisionner le contentieux OPCVM en comptabilité générale n'aient eu de traduction ni sur les lois de finances pour 2012 ni sur le programme de stabilité.

Au total, le respect de l'objectif de déficit de 4,4 % du PIB en 2012 suppose de compenser un manque à gagner de recettes de 6 à 10 milliards d'euros.

J'en viens aux perspectives pour l'année 2013 et les années suivantes. Même si les incertitudes sont encore nombreuses, la prévision de croissance de 1,75 % pour l'année 2013, fixée en avril dernier, paraît aujourd'hui hors de portée. La Cour a quantifié les efforts à accomplir selon quatre scénarios de croissance, allant de 0 % à 2 %.

Dans l'hypothèse de 1 % de croissance, afin d'atteindre les 3 % de déficit, la marche sera plus haute que les années précédentes : après 0,9 point de réduction du déficit structurel en 2011 et 1,2 point en 2012, l'effort structurel à réaliser est de 1,6 point en 2013, soit 33 milliards, compte non tenu de l'impact budgétaire des contentieux dont j'ai parlé, à hauteur de 5,75 milliards – sauf si des modalités différentes sont mises en place. Si les objectifs sont tenus, la plus grande partie du chemin à réaliser depuis 2010 aura été parcourue : sur les cinq points de PIB à effacer par rapport à 2010, plus de trois et demi l'auront été. C'est dire l'importance pour la crédibilité de notre pays de tenir l'engagement pour 2013.

Cet effort peut sembler important ; il est cependant de même ampleur que celui que la France a réalisé pour se qualifier pour entrer dans l'union monétaire en 1997, dans un contexte économique quelque peu différent.

Se pose la question du partage de cet effort entre réduction du poids des dépenses publiques et recettes supplémentaires. Le rapport présente plusieurs hypothèses. La Cour a toujours considéré que le levier de la maîtrise des dépenses devait jouer un rôle essentiel. Mais si l'on retient par exemple un partage égal entre mesures sur les recettes et mesures sur les dépenses, ce sont 16,5 milliards d'économies sur les dépenses qui devront être réalisées par rapport à leur évolution tendancielle. Un tel effort reviendrait à stabiliser en volume les dépenses publiques dans leur ensemble, c'est-à-dire à faire en sorte qu'elles n'évoluent pas plus vite que l'inflation. Par comparaison, en 2012, en dépit de l'application des normes de dépenses et de la réduction des effectifs de fonctionnaires de l'Etat, la dépense publique totale devrait croître en volume de 0,5 %.

La Cour évoque, dans le rapport, différentes modalités de répartition de cet effort global entre l'Etat, la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Le premier scénario est celui d'une stabilisation en volume de toutes les dépenses des administrations publiques, qui conduirait les administrations de sécurité sociale à fournir un lourd effort car ce sont leurs

dépenses qui affichent des croissances tendanciennes les plus fortes. Un autre scénario prévoit de réduire l'effort sur ce secteur, par exemple en laissant croître les dépenses de 1,2 % en volume. Dans ce cas, les dépenses de l'Etat devraient être stabilisées en valeur, ce qui conduirait à un durcissement des normes de dépenses appliquées en 2012. Dans ces scénarios, les dépenses des collectivités territoriales seraient stabilisées en volume.

Je voudrais insister sur les enjeux qui s'attachent à l'implication de toutes les administrations dans le respect des engagements de la France en matière de finances. En effet, le fait que les collectivités territoriales aient des comptes structurellement équilibrés ne saurait les dispenser, à notre sens, de participer à l'effort collectif. Les engagements européens de la France portent en effet sur une trajectoire de déficit cohérente avec une évolution donnée des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires. Il est donc essentiel que, sur ces trois points, les engagements nationaux puissent impliquer chaque secteur d'administration publique. Or, en l'état actuel de la gouvernance de nos finances publiques, plus du quart des administrations publiques échappe aux contraintes du pacte de stabilité. Ainsi, les collectivités territoriales, les régimes complémentaires de retraite, l'assurance chômage, peuvent définir leurs objectifs financiers sans prendre en compte les engagements de la Nation.

S'agissant des collectivités territoriales, la croissance de leurs dépenses, hors impact des compétences transférées par l'Etat, a été très rapide au cours des dernières années, même si elle s'est infléchie en 2010, avant de repartir à la hausse en 2011. Hors transferts de compétences, leurs effectifs se sont accrus de plus de 260 000 postes depuis 2002, dont près des trois quarts concerne les communes et intercommunalités. Cette croissance doit être mise en regard de l'évolution des effectifs de l'Etat sur la même période qui, après avoir diminué de quelque 25 000 agents entre 2002 et 2007, ont décré de 150 000 agents depuis cette date. Le seul instrument d'action de l'Etat à l'égard des collectivités territoriales consiste à freiner l'évolution de ses concours, qui atteignent 100 milliards d'euros et représentent près de la moitié des ressources des collectivités. La moitié de ces concours, soit 50 milliards, sont aujourd'hui gelés en valeur, ce qui fait désormais peser une contrainte plus forte sur l'évolution de leurs dépenses. Mais les effets de cette contrainte sont variables selon le niveau de collectivité : contrainte très élevée sur les départements, élevée sur les régions, mais faible sur les communes et intercommunalités, par ailleurs les seules à disposer encore d'une marge de manœuvre fiscale après les dernières réformes en la matière. La Cour recommande une poursuite de ce gel, tout en proposant de moduler l'évolution des dotations en fonction des catégories de collectivités, en renforçant la contrainte qui pèserait sur les communes et intercommunalités.

L'accroissement des dépenses des collectivités au cours des deux dernières décennies a été financé par une hausse concomitante des impôts locaux, réduisant ainsi la capacité contributive des ménages et rendant plus

difficile des augmentations d'impôts en faveur des autres administrations publiques, qu'il s'agisse de l'Etat ou de la sécurité sociale.

Cela montre que la gestion d'ensemble des finances publiques appelle désormais l'élaboration de règles partagées sur l'évolution des dépenses et sur la répartition des recettes. Ainsi, une stratégie devrait être adoptée au niveau des administrations publiques dans leur ensemble, associant chaque catégorie à la définition et à la mise en œuvre d'objectifs de maîtrise des dépenses et de modération des prélèvements. Ceci rend nécessaire, à notre sens, la mise en place d'une gouvernance partagée des administrations publiques, reposant sur un cadre normatif ou contractuel assurant la cohérence globale, le respect des engagements pris par la France et la juste répartition des efforts.

A cette fin, un pacte de stabilité pourrait être conclu entre l'Etat et les collectivités territoriales afin d'engager celles-ci dans le respect de la trajectoire globale définie pour le pays. Dans cette même perspective, le champ des lois de financement de la sécurité sociale pourrait être élargi à l'assurance chômage et aux régimes de retraites complémentaires pour devenir de véritables lois de financement de la protection sociale.

Si l'effort doit porter sur toutes les administrations publiques – sachant qu'il revient au Gouvernement et au Parlement d'apprécier quelle part revient à chacun –, il doit également concerner toutes les catégories de dépenses. Le principal enjeu budgétaire porte sur la masse salariale. En effet, ces dépenses, y compris les pensions, représentent 13,2 % du PIB, toutes administrations confondues. La masse salariale de l'Etat s'élève à 80 milliards d'euros et connaît une croissance tendancielle soutenue, à effectifs constants : 1,6 % par an. Le respect de la trajectoire de redressement des comptes publics implique que la masse salariale de l'Etat soit stabilisée en valeur.

Pour l'exercice 2013, la Cour a présenté quatre scénarios qui permettent chacun de stabiliser la masse salariale, chacun d'eux utilisant de façon variable les quatre leviers que constituent l'évolution des effectifs, la valeur du point d'indice, les déroulements de carrière et les mesures catégorielles. Je me contenterai de commenter deux de ces scénarios. Le premier envisage une poursuite du gel du point d'indice et de la réduction des effectifs de 30 000 postes par an. Il permet de ne pas peser sur les déroulements de carrière des agents publics et sur les mesures catégorielles. Le second scénario repose à l'inverse sur une stabilisation des effectifs. Cette hypothèse requiert, outre la poursuite du gel du point d'indice, une réduction significative de l'avancement des fonctionnaires et un quasi gel des mesures catégorielles. Ainsi, pour résumer, seule une baisse des effectifs est à même de fournir des marges de manœuvre en matière de politique salariale.

Les dépenses d'intervention représentent 620 milliards d'euros sur 1 120 milliards de dépenses totales, soit 55 %. Sur ce total, les prestations sociales représentent 82 %, soit 510 milliards d'euros. Elles concernent l'ensemble des collectivités publiques, dont l'Etat pour 150 milliards d'euros.

Il convient avant tout de développer, selon nous, une démarche d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique dans ce domaine. Il s'agit d'adopter une approche par politique publique, et non par dispositif d'intervention ou par acteur. Les politiques d'intervention sont aujourd'hui partagées entre l'Etat et les diverses collectivités publiques, avec un enchevêtrement des compétences qui nuit à leur efficacité, par exemple en matière de formation, de logement ou d'emploi. Et de nombreux rapports montrent que le ratio coût-efficacité n'est pas des plus performants.

Cela suppose de s'interroger sur l'articulation entre les divers acteurs et dispositifs, dont le nombre dépasse 1 300. Des exemples concrets d'interventions redondantes et mal coordonnées, donc inefficaces, peuvent être trouvés dans le rapport, dans les secteurs que je viens d'évoquer. Des marges de manœuvre peuvent aussi être trouvées pour améliorer l'efficacité économique et le ciblage social des dispositifs publics de solidarité.

De telles évaluations supposent, à la différence de la RGPP, d'associer toutes les parties prenantes et de faire partager les diagnostics et les réformes envisagées, tout en adoptant un pilotage politique fort pour mener à bien ces projets. La Cour, en exerçant sa mission d'évaluation des politiques publiques à l'attention du Parlement et du Gouvernement, pourra prendre sa part à cette revue des politiques d'intervention, en y associant les chambres régionales et territoriales des comptes.

De même, devant l'écheveau de nos politiques publiques, source de complexité et de gaspillages, l'acte III de la décentralisation qui a été annoncé doit, pour nous, être avant tout l'occasion d'une clarification des compétences entre Etat et collectivités territoriales ainsi qu'entre ces collectivités elles-mêmes. Il devrait être guidé par le souci premier d'améliorer l'efficience des politiques concernées.

Les dépenses de transfert concernent aussi la sécurité sociale. Le rééquilibrage des comptes sociaux doit être assuré en priorité : la Cour a régulièrement rappelé que l'existence même d'une dette sociale constitue une anomalie profonde, car les dépenses de soins n'ont pas de raison d'être reportées sur les générations futures. Le système de retraite ne devrait pas connaître le retour à l'équilibre prévu par la réforme de 2010, en raison de prévisions trop optimistes, notamment en matière d'évolution de la situation de l'emploi. Ainsi, le déficit annuel de l'ensemble des régimes de retraite pourrait être supérieur à 10 milliards d'euros à l'horizon 2020. La question du rééquilibrage des comptes devra donc prochainement être examinée par vos soins.

Pour l'assurance maladie également, les efforts doivent être amplifiés. En effet, la poursuite d'une croissance des dépenses d'assurance maladie de 3 % chaque année, sans l'apport de recettes nouvelles, conduirait à un retour à l'équilibre en 2024 seulement. Si ce taux de croissance était ramené à 2,5 %, le retour à l'équilibre serait atteint en 2018. Le système de soins peut gagner en efficience, sans perte de chance pour les malades, en améliorant la

coordination entre professionnels de santé, et entre médecine de ville et hôpital, en renforçant les bonnes pratiques de soins et en maîtrisant plus efficacement certaines dépenses. Le rapport annuel de la Cour sur la sécurité sociale fournit de nombreuses pistes de réformes en ce sens. Et notre rapport à venir en septembre en comportera également. S'agissant enfin des dépenses d'investissement, l'ampleur des engagements envisagés ou déjà pris doit conduire à réexaminer leur compatibilité avec le retour à l'équilibre des comptes publics. Il importe désormais de mieux choisir les investissements publics, pour ne retenir que ceux qui auront fait la preuve de leur utilité, notamment au regard du relèvement de la croissance potentielle de l'économie. La Cour préconise la mise en place d'une expertise indépendante des opérateurs en matière d'études de rentabilité socio-économique et une meilleure prise en compte de celles-ci dans les choix et la hiérarchisation des investissements. En janvier dernier, en particulier, la Cour a appelé à reconsidérer le programme de développement de lignes ferroviaires à grande vitesse retenu dans le volet « transports » du Grenelle de l'environnement, qui entraînerait 166 milliards d'euros de dépenses publiques nouvelles, non financées à ce jour. L'investissement des collectivités territoriales et des hôpitaux devrait également respecter ces principes.

L'augmentation des recettes est inévitable pour compléter l'effort. Elle devrait, selon nous, jouer dans le processus de redressement un rôle sensiblement moins important que la réduction du poids des dépenses, et décroissant dans le temps. Elle doit reposer principalement sur l'élargissement de l'assiette des prélèvements existants plutôt que sur des hausses de taux, pour des raisons d'efficacité économique. Il faut donc que vous puissiez poursuivre et amplifier la réduction et la suppression des niches fiscales et sociales : les rapports de la Cour, ainsi que nombre de rapports du Parlement, fournissent de multiples exemples de niches pouvant être supprimées – par exemple les réductions d'impôts en faveur de l'investissement outre-mer, ou le taux réduit de TVA sur la restauration – ou dont les plafonds pourraient être abaissés, comme la réduction et le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile.

Si la réduction des niches ne suffisait pas à dégager les recettes attendues - j'insiste sur cette condition -, il pourrait être nécessaire d'augmenter le taux d'impôts à assiette large, c'est à dire la CSG ou la TVA, la première étant adaptée au rééquilibrage des comptes sociaux dont la Cour souligne, une nouvelle fois, le caractère absolument prioritaire. Une telle augmentation devrait avoir un caractère temporaire, et s'effacer au fur et à mesure du rééquilibrage des comptes publics et de la montée en puissance des économies sur les dépenses.

Après 2013, l'effort de redressement devra se poursuivre, à un rythme moindre, afin de garantir le retour à l'équilibre structurel en 2016 ou 2017, que l'Allemagne est en passe d'atteindre dès 2013.

Notre pays se trouve à la veille d'une profonde transformation dans la conduite de ses finances publiques, sous l'effet des nouvelles règles

européennes adoptées depuis 2011. La prise en compte de celles-ci est loin de se réduire au débat sur la règle de retour à l'équilibre structurel à moyen terme – ce qu'on appelle la règle d'or. En effet, la série de dispositions qui a été adoptée conduira la France, dans le respect des pouvoirs du Parlement, à réviser la façon dont elle élabore et suit les textes budgétaires. Ces nouvelles règles européennes appellent également des progrès dans la qualité de nos comptes publics. La France dispose en la matière d'une avance par rapport à ses partenaires européens, avec, depuis six ans, la certification des comptes de l'Etat et du régime général de sécurité sociale par la Cour des comptes. Afin de progresser dans la fiabilité des comptes et dans leur harmonisation entre les différentes catégories d'administrations publiques, cette démarche de certification gagnerait à être élargie. La Cour recommande la mise en œuvre concrète de la certification des comptes des hôpitaux publics déjà décidée par le législateur, ainsi que la mise en place d'une expérimentation de la certification des comptes des plus grandes collectivités territoriales. Par ailleurs, l'autorité statistique européenne Eurostat considère que la comptabilité nationale établie par l'Insee devrait s'appuyer sur une comptabilité en droits constatés, donc sur la comptabilité générale de l'Etat, et non sa comptabilité budgétaire. Une coopération renforcée entre la Cour et l'Insee devrait contribuer à améliorer la qualité de la comptabilité nationale. Les mêmes règles européennes rendront enfin nécessaire la mise en place d'une gouvernance partagée des administrations publiques, j'ai déjà évoqué ce sujet.

Pour conclure, j'observerai que la France est loin d'être considérée comme exemplaire dans la gestion de ses finances publiques depuis plusieurs décennies. En 2011, un peu plus d'un mois des dépenses de l'ensemble des administrations publiques étaient financées par l'emprunt. Pour l'Etat seul, cela représente même quatre mois. Dans le contexte actuel de crise de la zone euro, afin de sécuriser le financement de l'action publique, d'éviter que le poids de la dette n'étouffe l'économie, de continuer à peser dans le concert européen, de restaurer des marges de manœuvre pour l'action publique et de sauvegarder la cohésion entre générations, la France doit assurer le retour à l'équilibre structurel de ses comptes publics dans les quatre ou cinq prochaines années. La Cour insiste sur l'importance du strict respect de l'engagement de réduction du déficit à 3 % en 2013, à juste titre considérée comme une année charnière pour le redressement des comptes publics de la France. La discipline qu'exige le respect de cette trajectoire est sévère. Elle suppose une évolution en profondeur des modalités de l'action publique : gouvernance partagée entre administrations publiques, application généralisée de normes de dépenses, réforme en profondeur des méthodes d'allocation des moyens et remise en cause de certaines missions de l'Etat, revue des politiques d'intervention, clarification des compétences partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales, évaluation indépendante de l'utilité des investissements... Voilà, pour vous, beaucoup de travail. Cette discipline implique également des choix difficiles en matière de politique salariale et d'évolution des effectifs dans les fonctions publiques. De même, de nombreux dispositifs qui n'auront pas fait

la preuve de leur efficacité devront être réduits ou supprimés, des projets d'investissements retardés ou abandonnés. L'objectif de ces réformes doit être expliqué aux citoyens et c'est pourquoi la Cour, tout en fournissant des pistes d'économies précises, insiste sur les méthodes de réforme qui doivent privilégier la pédagogie et la transparence.

L'effort structurel prévu en 2013, de l'ordre d'un point et demi de PIB, sera certes difficile, il est néanmoins atteignable. Le FMI a identifié dans le monde, entre 1980 et 2009, une trentaine de consolidations budgétaires de cette ampleur. La France l'a fait par le passé, et, en 2012, l'Italie et l'Espagne devraient, de leur côté, réduire leur déficit structurel de près de 3 points, soit un effort double. J'espère que cet audit des finances publiques aura montré que le redressement est exigeant et suppose la mobilisation de tous les acteurs publics. Il doit être réalisable sans étouffer la croissance. En contribuant à une meilleure prise de conscience de ces enjeux par les citoyens et les décideurs, en fournissant des pistes utiles à l'action, la Cour des comptes assure déjà la fonction de comité budgétaire indépendant dont les nouvelles règles européennes prévoient la mise en place prochaine dans notre pays. Elle est à la disposition du Parlement pour jouer son rôle d'analyse et de conseil indépendant et s'exprimera aussi souvent que nécessaire pour jouer pleinement ce rôle de vigilance, d'information et de conseil.

**M. Philippe Marini, président.** – Vous avez insisté sur le fait que l'administration publique compte trois sous-ensembles, Etat, sécurité sociale et collectivités territoriales. Pour l'Etat, vous avez pris une hypothèse d'évolution spontanée, et une hypothèse de correction. Pour la sécurité sociale, je n'ai pas bien compris comment vous intégrez la réduction de l'estimation de croissance par rapport à la loi de financement pour 2012, pour les entrées en recettes. Vous avez laissé entendre, enfin, que si le déficit de la sécurité sociale était plus important que prévu, les collectivités territoriales pourraient servir de régulateur. Je comprends également de votre intervention qu'au regard des différences dans leur autonomie fiscale, un traitement plus sévère est à imaginer pour les communes et intercommunalités que pour les départements et les régions. Vous êtes entré dans un domaine institutionnel, sujet lourd, en imaginant une gouvernance partagée entre l'Etat, la sécurité sociale et les collectivités territoriales de différents niveaux : n'est-ce pas préjuger de l'organisation des pouvoirs publics dans notre pays ? Est-ce si simple ? Vos lignes directrices peuvent-elles néanmoins s'imaginer à règles juridiques et constitutionnelles constantes ?

**Mme Annie David, présidente de la commission des affaires sociales.** – Vous avez dit toute l'importance de la protection sociale et mis en garde contre le report de sa dette sur les générations futures. Un débat sur la loi handicap, dont je sors à l'instant, a mis en relief le manque de moyens dont disposent les collectivités locales pour appliquer les dispositions de ce texte. Vous avez, quant à vous, souligné les difficultés sur l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et sur l'allocation personnalisée au logement (APL), toutes prestations qui nous touchent de près. C'est pourquoi il me semblerait

bon de vous inviter de nouveau pour mener avec nous un débat plus au fond sur ces questions.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je remercie le Premier président pour son exposé, exigeant quant aux efforts à entreprendre mais très éclairant sur nos difficultés.

Il a insisté sur la responsabilité politique du Gouvernement et du Parlement. Je me réjouis que le nouveau gouvernement ait souhaité inscrire son action dans la ligne des exigences manifestées dans le rapport de la Cour, et attendu sa publication pour arrêter ses orientations. J'ai souvenance d'avoir entendu ici même, il y a quelques années, un discours de Philippe Seguin, alors Premier président de la Cour, appelant l'attention sur la croissance des déficits, de 100 milliards d'euros alors, et qui insistait sur le fait que ce déficit était imputable, pour les deux tiers, à des décisions conjoncturelles, pour conclure qu'il convenait de changer de politique. Ses préconisations n'ont sans doute pas, alors, été suffisamment écoutées. C'est pourquoi je souhaite que le Gouvernement conduise une action ambitieuse.

Vous avez tracé des perspectives pour les mois à venir, en retenant une hypothèse de croissance spontanée des dépenses publiques de 1,5 %, alors que vous reteniez 1,7 % dans votre rapport de février 2012. Pourquoi cette révision à la baisse ?

Sur les risques pour 2012, la Cour ne mentionne que des aléas sur les recettes, rien sur les dépenses. Pourquoi considérez-vous qu'il n'y a pas de risque de dérapage des dépenses ?

J'insiste enfin sur un point, pénalisant pour le Gouvernement : le dérapage qui est la conséquence des contentieux, notamment sur la fiscalité des OPCVM. Le sujet est lourd, puisque 5 milliards d'euros sont en cause, dont 1,5 milliard en décaissement prévisible décembre 2012, et 1,75 milliard pour chacune des deux années suivantes. Or, vous dites que ces dépenses ont été provisionnées en compte général à hauteur de 3,3 milliards, fin 2011. Cela montre que le risque de perte n'était pas négligé par le précédent gouvernement, qui n'a pourtant rien fait pour prévenir son accroissement en arrêtant les compteurs d'une imposition non-conforme au droit communautaire, et en lui en substituant une autre. Rien n'a été fait, au point que l'Etat va encaisser encore 800 millions d'euros qu'il devra rembourser avec intérêts. Curieuse gestion, et qui tranche avec ce que l'on avait vu dans le passé, quand l'avis fiscal avait été supprimé dès que le risque de condamnation était apparu.

Savez-vous depuis quand ce risque était perçu comme sérieux à Bercy, et pourquoi le précédent gouvernement a fermé les yeux, laissant à son successeur une ardoise de 5 milliards d'euros ?

Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales doivent, dites-vous, être différenciés selon les catégories de collectivités. Mais comment ? Le taux de remboursement du FCTVA doit-il varier ? Faut-il

baisser davantage les parts forfaitaires de DGF, ou faire évoluer différemment les parts versées aux départements et aux communes ?

La Cour préconise une réduction des dépenses publiques locales. Pourtant elle confirme qu'un solde nul peut plausiblement être atteint en 2013, et que les comptes des administrations publiques locales sont structurellement équilibrés. La baisse de ces dépenses est-elle vraiment une priorité ?

**M. Philippe Marini, président.** – Pour l'Etat, on parle de geler les dépenses en volume ou en valeur, mais les collectivités devraient-elles réduire les leurs ?

**M. Yves Daudigny, rapporteur général de la commission des affaires sociales.** – On n'apprend rien de très surprenant en lisant le rapport de la Cour, même si, en ce qui concerne les comptes sociaux, l'évolution de la branche vieillesse est préoccupante. Vous constatez que la dégradation de la conjoncture se traduira par une aggravation de 2 milliards d'euros du déficit des comptes sociaux en 2012. A moyen terme, les déficits resteront élevés si des mesures correctrices ne sont pas prises. Comme l'an passé, la Cour préconise de rééquilibrer en priorité les comptes sociaux, rappelant que le financement à crédit de dépenses courantes de protection sociale est une « anomalie profonde ». Le rapport souligne aussi que si les branches retraites et famille ne semblent pas devoir revenir à l'équilibre après 2013, ce n'est pas exclu pour la branche maladie, à plus ou moins long terme selon l'évolution de l'Ondam.

Vous recommandez de limiter la progression de l'Ondam à 2,5 % par an, alors que la hausse spontanée est de 4,5 % ou 4 %, en raison du vieillissement de la population, du développement des maladies chroniques et des nouveaux traitements. Mais des réformes structurelles comme une meilleure coordination entre la médecine de ville et l'hôpital y suffiront-elles ?

La branche famille, écrivez-vous, ne retrouvera pas l'équilibre, parce que, dans son financement, on a substitué à une part de CSG des recettes au rendement décroissant. Vous suggérez de supprimer l'indexation des prestations pour limiter l'évolution des dépenses. N'est-il pas préférable d'affecter à cette branche des recettes plus stables ?

Enfin, la dette sociale va continuer à progresser, plus ou moins en fonction de notre capacité à réduire les déficits. Par quels prélèvements la financer ?

**M. Christian Bourquin.** – Votre rapport insiste sur le rétablissement des comptes de l'Etat, de la sécurité sociale, mais aussi des collectivités territoriales. Moi qui suis président d'un conseil régional, je sais quelles sont les contraintes. Il faut éviter d'étouffer la croissance, se plier aux normes que nous-mêmes, législateurs, édictons, supporter des transferts de compétence. Comme l'a dit M. le rapporteur général François Marc, les comptes des collectivités sont équilibrés. Les élus de gauche comme de droite sont très contrariés d'être montrés du doigt. Pensez-vous que les chambres régionales

des comptes soient suffisamment armées pour conseiller les collectivités ? Ce serait plus utile que de lancer de bons mots relayés par la presse, et cela rétablirait la confiance.

**Mme Fabienne Keller.** – La Cour s'inquiète des effets dépressifs sur la croissance de la réduction des déficits. Elle invite le Gouvernement à rétablir, non seulement l'équilibre budgétaire, mais aussi la compétitivité de notre pays, en s'inspirant des comparaisons avec l'Allemagne. Dans ces conditions, ne serait-il pas judicieux d'élargir les bases fiscales en diminuant les cotisations familiales et en créant une TVA « antidélocalisations », frappant les produits et les emplois étrangers ?

**M. Georges Patient.** – Vous recommandez de réduire les niches fiscales, notamment celles qui favorisent l'investissement outre-mer. Mais sont-elles les plus coûteuses ? Avez-vous mesuré leurs effets en termes d'emploi et de développement ? Si elles étaient supprimées, ne faudrait-il pas leur substituer des dépenses budgétaires plus élevées ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Je remercie la Cour de son importante contribution. Pour 2013, elle écrit que la maîtrise des dépenses doit jouer un rôle essentiel dans le respect de la trajectoire budgétaire. A supposer que baisse des dépenses et hausse des recettes y contribuent à égalité, il faudrait faire 16,5 milliards d'économies l'an prochain. N'est-ce pas un minimum ?

**M. Jean-Paul Emorine.** – L'Etat est actionnaire d'un grand nombre d'entreprises, souvent à plus de 60 % : il possède 93 % d'Areva, 85 % d'EDF. Ne faudrait-il pas ouvrir au secteur privé le capital de certaines d'entre elles – sans parler de privatisations, comme dans les pays voisins en difficulté ? Cela nous ferait retrouver des marges de manœuvre budgétaires. J'avais d'ailleurs posé la même question au précédent gouvernement.

**M. Philippe Marini, président.** – Le cas échéant, on pourrait ainsi financer des investissements.

**M. Didier Migaud.** – Monsieur le président Marini, la perte de recettes de 6 à 10 milliards d'euros s'entend toutes administrations publiques confondues : 800 millions d'euros pour la sécurité sociale, 1,2 milliard de droits de mutation à titre onéreux pour les départements, et le reste pour l'Etat, provenant de la TVA et surtout de l'impôt sur les sociétés.

Oui, la Cour croit nécessaire d'améliorer la gouvernance des finances publiques : comment réussir le redressement en laissant de côté les administrations responsables du quart des dépenses publiques ? Pourquoi serait-ce plus difficile que dans d'autres pays, y compris fédéraux ? Mais il ne s'agit pas nécessairement d'édicter des normes : l'Etat peut contracter avec les collectivités.

**M. Philippe Marini, président.** – Mais qui signera ? Le Languedoc-Roussillon ne peut s'engager au nom de la Bretagne, la Drôme au nom de la Lozère, Compiègne au nom de Chaumont en Haute-Marne.

**M. Didier Migaud.** – La réponse revient aux autorités politiques. La Cour rappelle simplement que la signature de la France l’engage, et qu’il faut faire en sorte que cet engagement soit tenu : il y va de notre crédibilité auprès de nos partenaires européens et de nos créanciers.

Mme la présidente David a vu dans notre rapport beaucoup de sujets d’inquiétude. Notre responsabilité est de poser les termes du débat public. La politique du handicap est un parfait exemple d’enchevêtrement des compétences : l’Etat dépense 13 milliards d’euros, la Sécurité sociale 9 milliards, et les collectivités interviennent aussi. Est-ce justifié ? En clarifiant les compétences de chacun, on rendrait les politiques publiques plus efficaces sans les renchérir.

Monsieur le rapporteur général Marc, je n’ai rien à ajouter à ce qui figure dans le rapport au sujet des contentieux au niveau européen. Il manque 600 millions d’euros pour 2012 ; les éléments étaient connus à la fin de l’année dernière, avant le vote des lois de finances rectificatives.

Nous avons également évoqué des risques de dépassement des dépenses, c’est-à-dire de sous-budgétisation, de l’ordre d’un à deux milliards : on observe à peu près la même chose chaque année, hélas, et chaque année la Cour fait des observations. La situation est gérable, grâce à la réserve de précaution – qu’il faudrait toutefois augmenter d’un milliard environ grâce au gel de certains crédits –, à supposer du moins que les autorités soient extrêmement vigilantes sur l’évolution de l’exécution des dépenses, et que toute nouvelle dépense soit financée par redéploiement ou, éventuellement, par une nouvelle recette.

Les collectivités sont soumises à une sorte de règle d’or, puisqu’elles ne peuvent emprunter que pour couvrir des dépenses d’investissement. Leurs comptes sont donc structurellement équilibrés, mais ce n’est pas une raison pour les exonérer de tout effort : il faut se préoccuper des dépenses et de leur évolution, qui ont une incidence sur la fiscalité – or le contribuable local est aussi un contribuable national. La politique suivie localement doit être cohérente avec la trajectoire globale.

**M. Philippe Marini, président.** – Ne suffit-il pas de réguler les dotations de l’Etat ? La Cour voudrait que nous allions jusqu’à réglementer les dépenses locales...

**M. Didier Migaud.** – Nous nous garderions bien de faire pareille suggestion. Il faut aussi faire confiance aux collectivités.

**M. Philippe Marini, président.** – Voilà qui est mieux...

**M. Didier Migaud.** – Mais cela suppose que chacun tienne ses engagements. Les dépenses publiques locales doivent, elles aussi, être rendues plus efficaces.

L’Etat doit s’adapter à la situation des différentes collectivités. Les départements et les régions sont dans un contexte plus tendu que les

communes et intercommunalités. Le rapport de l'Observatoire des finances locales ne dit pas autre chose.

Monsieur le rapporteur général Daudigny, nous croyons en effet possible de limiter la progression de l'Ondam à 2,5 % par an, à condition que les dépenses soient maîtrisées : lors de la présentation de notre rapport sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale en septembre, nous récapitulerons les pistes de réformes qui nous paraissent prometteuses.

En ce qui concerne la branche famille, la Cour est naturellement favorable à ce qu'elle perçoive des recettes stables, mais il faut aussi prendre garde à ce que la branche ne dépense pas plus qu'elle ne doit, ce qui implique de surveiller le niveau des recettes. Le rapport formule plusieurs observations sur la gestion de la branche.

**M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des Comptes.** – Il montre aussi que les branches maladie, vieillesse et famille continuent à générer de la dette. Si rien n'est fait, il faudra donc à brève échéance procéder à une reprise de dette. Il me paraît logique de financer une telle opération au moyen d'un prélèvement large comme la CRDS, plutôt que par un cocktail de recettes dont le dynamisme et la solidité seraient sujets à caution.

**M. Didier Migaud.** – Monsieur Bourquin, la Cour n'accuse personne et surtout pas les collectivités : elle ne fait que dresser des constats. Je ne suis pas hostile à ce que les chambres régionales des comptes exercent une mission de conseil auprès des élus locaux : c'est une réflexion qu'il faudra avoir dans le cadre de l'acte III de la décentralisation. Les chambres régionales des comptes ont été réorganisées à effectifs constants, afin que chacune soit dotée d'une taille critique minimale et que les magistrats, spécialisés, soient capables de faire face à tout type de problème.

Monsieur Patient, notre rapport public annuel comportait des remarques sur les dispositions dérogatoires en faveur de l'outre-mer. La Cour comprend fort bien que l'on souhaite soutenir ces territoires, au nom d'une politique d'aménagement et pour prendre en compte leurs spécificités. Mais le rapport coût-bénéfice des dispositifs existants est faible, car ce sont des guichets ouverts, dont l'effet est très difficile à cibler et le coût à maîtriser.

Madame Des Esgaulx, nous avons évoqué un partage égal entre maîtrise des dépenses et hausse des recettes, ce qui serait déjà mieux que jusqu'à présent, mais la Cour a naturellement tendance à préférer la réduction des dépenses. Plusieurs études de l'OCDE montrent d'ailleurs que le redressement n'en est que plus durable.

Je ferai à peu près la même réponse à M. Emorine : les recettes qu'il suggère seraient exceptionnelles, et il n'est pas sûr que la situation des marchés se prête à des privatisations. Mais il faudrait interroger le Gouvernement.

**M. Philippe Marini, président.** – Monsieur le Premier président, merci : ce débat a été fort utile. Nous nous reverrons bientôt, car un immense travail nous attend.

## **II. AUDITION DE MM. PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET JÉRÔME CAHUZAC, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET**

**Réunie le mercredi 4 juillet 2012 sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition de MM. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances, et Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du budget, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011 et sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012.**

**M. Philippe Marini, président.** – Messieurs les ministres, je vous souhaite la bienvenue dans cette salle de la commission des finances que M. le ministre du budget connaît bien pour l'avoir fréquentée lors des commissions mixtes paritaires.

**M. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances.** – Nous venons poser les premiers jalons de la politique économique de redressement dans la justice qui a été voulue par le président de la République et présentée ici par le Premier ministre, avec plusieurs textes : la loi de règlement, qui offre un panorama plutôt sombre de la situation financière du pays, le débat d'orientation des finances publiques, qui permettra au Parlement d'apporter son soutien aux inflexions nécessaires, et la loi de finances rectificative, qui constitue la première étape d'un plan d'ajustement des comptes publics et de justice fiscale.

Pour nous, il est fondamental que le Parlement soit associé à ce chantier crucial conjuguant dans la durée crédibilité et changement. Jérôme Cahuzac qui a été président de la commission des finances de l'Assemblée nationale connaît et respecte la qualité de vos travaux. J'étais moi-même simple membre de la commission des finances de l'Assemblée. Nous partageons l'envie d'aller à votre rencontre et avons la même considération pour tous. Nous veillerons à ce que chacun remplisse sa tâche : culture du dialogue et de l'écoute pour le Gouvernement, pleine association aux débats pour les parlementaires.

Quelques mots sur la situation économique. La croissance est atone, le Premier ministre a rectifié la prévision à 0,3 % en 2012, et 1,2 % en 2013. Le chômage touche 10 % de la population active, en particulier les jeunes et les seniors. La France souffre d'un triple déficit de croissance et de compétitivité, de crédibilité et de confiance. Croissance et compétitivité sont tributaires de nos partenaires européens, mais souffrent aussi de la faible consommation des ménages et de la perte sans précédent de compétitivité – nos parts de marché à l'exportation ont reculé de 20 % en cinq ans.

Déficit de crédibilité, ensuite. Nos comptes publics dérivent depuis dix ans ; la dette publique a augmenté de 800 milliards depuis 2002 et le déficit public pour 2011 s'élève à 100 milliards d'euros. L'audit de la Cour des comptes montre que la crise n'explique pas tout : l'Allemagne a su approcher l'équilibre en 2011.

Déficit de confiance enfin. L'instabilité, les permanentes remises en question ont sapé la confiance tandis que l'injustice des décisions fiscales a entamé la cohésion sociale.

Les Français ont choisi de changer de cap, et c'est cette stratégie d'action résolue pour la croissance et la solidarité, et de redressement des comptes dans la justice que je me propose de vous présenter.

L'Europe, chère à mon cœur et à l'action que j'entends mener. Le sommet des 28 et 29 juin dernier a marqué trois avancées : le paquet de croissance, s'établit à 120 milliards d'euros, soit 1% du PIB de l'Union, l'équivalent du budget de celle-ci, la supervision financière intégrée qui permettra à l'Espagne et à l'Italie de trouver des réponses aux déséquilibres qu'elles subissent, et, enfin, une feuille de route pour une intégration solidaire qui ira dans le sens d'une intégration politique, d'un partage de souveraineté. L'Union n'est pas seulement synonyme de restriction ; un changement de méthode donne des résultats.

Au niveau national, des mesures d'urgence ont d'ores et déjà été prises en faveur de la justice, de l'emploi et du pouvoir d'achat : décret sur les retraites, hausse de l'allocation de rentrée scolaire, coup de pouce au SMIC, contrats aidés supplémentaires. Toutes sont intégralement financées par des hausses de recettes ou des économies supplémentaires.

La loi de finances rectificative traduira dans la fiscalité la priorité donnée à l'emploi et à l'investissement, en favorisant l'investissement des bénéfiques plutôt que la distribution de dividendes, ou en supprimant, sauf pour les plus petites entreprises, les avantages consentis pour les heures supplémentaires qui n'ont pas contribué à améliorer la situation de l'emploi. D'autres mesures seront prises dans le projet de loi de finances pour 2013.

Dès le deuxième semestre 2012 nous lancerons des réformes ambitieuses. Pour le financement de l'économie tout d'abord, avec la création d'une banque publique d'investissement tournée vers les PME et PMI et régionalisée, la réforme bancaire et la réforme de l'épargne réglementée et de la fiscalité de l'épargne. Nous voulons également une fiscalité plus lisible, plus efficace et plus juste, plus favorable aussi à l'esprit d'entreprise.

Nous voulons un volet compétitivité très solide. Le soutien à l'activité n'est pas contradictoire avec le redressement des comptes publics, qui constitue une nécessité absolue, tant pour respecter nos engagements européens, que pour rester souverains face aux marchés financiers, restaurer la confiance et dégager des marges de manœuvre pour la croissance. Le Premier ministre l'a dit, le poids de la dette est devenu écrasant. L'Etat verse chaque

année 50 milliards d'euros à ses créanciers et le service de la dette est le premier poste de la Nation : c'est évidemment insupportable.

Sur ce point, la Cour des comptes est claire : si les déficits ont bien été réduits à 5,5 % en 2011, le niveau spontané dérivait vers 5 % en 2012 : il fallait donc une correction budgétaire. Parce que le retour de la croissance et de la confiance est graduel, nous avons choisi la sincérité, ce qui suppose de clarifier nos objectifs : un déficit public contenu à 4,5 % du PIB en 2012, pour atteindre 3 % en 2013, et l'équilibre d'ici 2017. Ces engagements ont été rappelés par le Gouvernement, en particulier auprès de nos partenaires européens. Nous les tiendrons.

Nous ne cachons pas les efforts significatifs à accomplir, nous voulons qu'ils soient justement répartis : entre les recettes et les dépenses, dans le temps, entre le secteur privé et le secteur public, au sein de celui-ci, entre les ménages et les entreprises. Nous assumons parfaitement le fait que les ménages les plus aisés et les grandes entreprises seront mis à contribution davantage.

La loi de finances rectificative est le premier élément de cette politique de redressement. Il s'agit d'ajuster la loi de finances 2012 afin de sécuriser le déficit public à 4,5 % du PIB sans casser une croissance vacillante. Calée au plus juste, elle rapportera 7,2 milliards de recettes supplémentaires tout en revenant sur les mesures les plus injustes et les plus inefficaces du mandat précédent (TVA dite sociale, allègement de l'ISF et des droits de succession), tout en préservant les entreprises et les ménages les plus touchés par la crise.

Notre méthode se décline en trois principes : sincérité des comptes et des prévisions de croissance, condition *sine qua non* de la remise en ordre des finances publiques ; concertation avec les partenaires sociaux et les collectivités territoriales, c'est le sens de la grande conférence sociale qui se tiendra le 10 juillet prochain ; pragmatisme : nous arrêtons de supprimer des emplois dans la fonction publique et visons la stabilisation des effectifs. En clair, la RGPP, c'est terminé !

On nous accuse de troubles bipolaires : tantôt trop laxistes, tantôt trop austères. Notre défi est pourtant simple : il s'agit de redresser les comptes en soutenant la croissance. Nous avons pris la mesure du défi et avons la conviction que le sérieux de notre démarche est cohérent avec notre ambition.

**M. Philippe Marini, président.** – Je vous remercie de la qualité de votre synthèse. Vous répondez par avance aux questions qui n'ont pas encore été formulées ! Cela ne nous empêchera pas de vous en poser d'autres...

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du budget.** – Je vous présente deux projets de loi : le projet de loi de règlement pour 2011, et le projet de loi de finances rectificative. Cette concordance est opportune, car le projet de loi de finances rectificative est la conséquence quasi inéluctable de

ce qui s'est passé en 2011 comme de ce qui s'est passé depuis le premier collectif et le rapport de la Cour des comptes.

La loi de règlement pour 2011 fait état d'une réduction du déficit budgétaire de l'Etat d'une ampleur jamais constatée, presque 59 milliards d'euros. Cette réduction n'est cependant que la conséquence d'un déficit budgétaire lui-même historique, et résultant lui-même de la relance décidée par le gouvernement de l'époque. A y regarder de plus près, ces 59 milliards correspondent en réalité à l'arrêt de dépenses ou d'engagements exceptionnels, puisque la Cour des comptes n'admet comme ayant un caractère structurel que 14 milliards, desquels il faudrait encore retrancher les 4 milliards de remboursement des prêts à l'industrie automobile.

Impressionnant en affichage, l'effort ne s'élève qu'à une dizaine de milliards d'euros, c'est-à-dire un montant correspondant à la croissance spontanée des recettes de l'Etat. Le déficit public doit être réduit de 1,9 point de PIB. Sur ce chiffre flatteur, 0,8 point sont dus, selon la Cour des comptes, à des facteurs conjoncturels. La Cour note en outre une contribution négative de la dépense publique (-0,2 % en 2011). L'effort structurel n'est pas nié, mais il ne concerne que les recettes. Convenons que ces améliorations sont moins enthousiasmantes qu'il y paraît, voire préoccupantes, sauf à considérer qu'il ne faut mobiliser que les recettes.

Le rapport de la Cour des comptes est intervenu entre la loi de règlement et le projet de loi de finances rectificative. Il s'agit d'un ordre purement chronologique, sans relation de cause à effet. D'après la Cour, le manque à gagner en recettes en 2012 s'élèvera entre 6 à 10 milliards d'euros. Je le chiffre à 7,1 milliards : 3,4 milliards au titre de l'IS, 1,4 milliard au titre de la TVA, 1 milliard au titre des droits de mutation à titre onéreux et 1 milliard au titre des rentrées de cotisations sociales.

Si certaines prévisions sont difficiles à établir, d'autres ont été délibérément consenties par le pouvoir de l'époque : il était aisé de voir que la prévision de recette de TVA était surestimée puisque la totalité des remboursements à ce titre n'avait pas été effectuée ; de même, on savait que l'impôt sur les sociétés ne progresserait pas des 5,4 % escomptés ; de plus la contribution exceptionnelle à l'IS diminue de 500 millions d'euros. Au total, pour satisfaire aux exigences que nous nous fixons, nous avons besoin de recettes supplémentaires. Le PLFR les fournit à hauteur de 7 milliards d'euros.

La Cour relève également que certaines dépenses ne peuvent être assurées à loi de finances constante. Certains dépenses dérapent, d'autres sont sous-consommées : au total, l'incertitude règne sur 1 à 2 milliards d'euros, un niveau classique à ce moment de l'exécution budgétaire. C'est pourquoi la réserve de précaution a été instaurée, mais nous savons qu'elle ne permet pas à elle seule d'effacer les dépenses, puisque les dérapages déjà constatés la consomment. Ainsi, en 2010, les annulations de crédit à partir de cette réserve furent nulles, et l'année dernière, à hauteur de 200 millions d'euros seulement, alors que les réserves de précaution avaient fixées respectivement à 5 et

7 milliards d'euros. On peut craindre que les choses ne se répètent cette année, c'est pourquoi nous avons décidé un gel complémentaire de 1,5 milliard d'euros, sans dégeler les crédits ayant fait l'objet de la réserve de précaution. Avec cette marge de manœuvre, nous espérons pouvoir étaler ces dépenses supplémentaires.

Nous devons en outre intégrer le contentieux sur le prélèvement à la source de 30 % pour les OPCVM détenus par des étrangers, dont aucun parlementaire n'avait été informé et qui avait déjà été jugé contraire à la libre circulation des personnes et des biens. Le pouvoir de l'époque n'ayant pas décidé de l'apurer, la note s'élève à 1,5 milliard, - 5 milliards d'ici 2014, intérêts moratoires y compris.

**M. Philippe Marini, président.** – Sur la forme, vous parlez de « pouvoir ». Ne serait-il pas plus opportun de parler de gouvernement ?

**M. Jérôme Cahuzac.** – Bien volontiers, même si cela occulte le rôle du président de la République.

**M. Philippe Marini, président.** – Vous pouvez parler de pouvoir exécutif dans ce cas.

**M. Jérôme Cahuzac.** – C'est mieux ! Le pouvoir exécutif n'ayant pas informé les parlementaires, je pourrais donc comprendre un mouvement d'humeur.

Pour satisfaire aux engagements de la France, nous proposons de solliciter ceux qui ne l'avaient pas été à hauteur de leurs moyens. La surtaxe à l'ISF n'est pas la réforme de cet impôt, laquelle interviendrait lors de la loi de finances initiale, mais une taxe exceptionnelle destinée à récupérer le manque à gagner de la réforme de l'ISF intervenue l'année dernière ainsi que celui du bouclier fiscal en 2012 (400 millions d'euros cette année).

La taxation de 3 % des dividendes des entreprises répond à un double objectif : se conformer à un engagement du candidat François Hollande d'une part, compenser le manque à gagner de 800 millions à un milliard de prélèvement à la source sur les OPCVM détenus par des étrangers.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je me réjouis de la présence de deux ministres que nous connaissons bien, dont nous avons plaisir à penser qu'ils répondront efficacement à nos préoccupations actuelles. J'ai pour eux de l'estime et de l'amitié. En outre, leurs orientations politiques correspondent à celles que le nouveau président de la République a fait valider par les électeurs. Le redressement des finances publiques dans la justice a ici beaucoup de défenseurs.

Le Sénat débattrà demain des résultats du Conseil européen et du sommet des Etats de la zone euro. Veillons à ne pas opposer croissance et discipline budgétaire. La naissance du MES est anticipée : le futur membre de son conseil des gouverneurs peut-il nous dire si le délai de juillet 2012 sera tenu malgré les recours devant la cour de Karlsruhe ?

La politique budgétaire dans sa dimension pleinement politique est enfin de retour. Auparavant, les gouvernements donnaient l'impression de subir les événements. On réduisait les dépenses de manière mécanique et parfois aveugle et on augmentait les prélèvements obligatoires, à contre-cœur, de manière désordonnée et imprévisible... Aujourd'hui, le Gouvernement affiche ses priorités et fait des choix : il est dans une logique et une stratégie d'action.

En matière de dépenses publiques, il affiche l'objectif ambitieux de limiter leur progression à 0,8 % en volume pour atteindre l'équilibre en 2017. Contrairement au précédent gouvernement, qui visait une progression irréaliste de 0,4 % sans expliquer comment il y arriverait, le Premier ministre a indiqué hier qu'il demanderait à chaque ministre les réformes de structure nécessaires. Nous aurons donc enfin un programme d'économie budgétaire documenté et étayé, et non plus des incantations.

En ce qui concerne les recettes, ce collectif a été présenté comme une addition de mesures de rendement. Il a pourtant une portée symbolique avérée. A l'automne dernier, notre rapporteure générale, Nicole Bricq dressait un bilan de la période 2007-2012 intitulé « Un quinquennat d'incohérence et d'injustice ».

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Un jugement tout en nuance !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Comme la majorité sénatoriale l'avait alors proposé, ce collectif revient dès ses premiers articles sur les mesures les plus injustes : les abattements de droits de succession de la loi TEPA, les heures supplémentaires, le bouclier fiscal, la baisse de l'ISF et la TVA sociale. Nous avons proposé de nombreux amendements sur ces sujets. C'est avec un *a priori* très positif que j'engage mes travaux de rapporteur général. Je suis persuadé que le Sénat saura œuvrer utilement à vos côtés.

**M. Philippe Marini, président.** – J'ai cru comprendre que sur les 120 milliards du « paquet croissance » européen, 55 milliards seraient au titre des fonds structurels, et qu'il s'agirait de dégagements de crédits déjà inscrits au titre des différents Etats. S'agit-il de dépenses nouvelles et quelle est la part susceptible d'être dépensée dans la zone euro ? Peut-on décompter ces 55 milliards dans les chiffres du plan de croissance dont vous nous vantez les mérites ?

Vous dites en outre que vous en avez terminé avec la RGPP. Puis, le rapporteur général rappelle que les ministres détailleront les propositions qui permettront d'atteindre les objectifs budgétaires. Tout est affaire de terminologie : c'est ce qu'on appelle chez nous la RGPP ! Au-delà des mots et des personnes, la finalité reste celle d'une meilleure efficacité de l'argent public.

J'entendais ce matin le Premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, rappeler que seule une baisse des effectifs de la fonction

publique serait susceptible de redonner une marge de manœuvre salariale. En prônant leur stabilisation, renoncez-vous à améliorer le pouvoir d'achat des fonctionnaires, dont certains pourraient être pénalisés par la réduction des heures supplémentaires ? Le précédent gouvernement, dans sa générosité, reversait sous forme de primes une partie des économies liées aux suppressions d'emplois.

Enfin, avez-vous prévu d'augmenter la réserve de précaution d'un milliard d'euros comme le préconise la Cour ?

**M. Pierre Moscovici.** – Je remercie le rapporteur général de son *a priori* positif et lui confirme notre volonté de travailler étroitement avec cette commission.

Vous nous interrogez sur le « paquet croissance » européen. Il comprend d'abord la recapitalisation de la banque européenne d'investissement à hauteur de 10 milliards d'euros pour autoriser 60 milliards d'investissement. Il nous faudra monter des projets et nous en soumettrons très vite à l'interministériel. Il en est de même des *projects bonds*, qui doivent dégager un effet de levier substantiel. Quant aux fonds structurels, nous ciblons les fonds non engagés dans la période qui se termine en 2013. Malgré la concurrence féroce à laquelle se livrent les Etats-membres, en particulier de la part des pays dits de la cohésion, pour en bénéficier les premiers, nous présenterons des projets. Ce paquet correspond à 1 % du PIB, soit 120 milliards d'euros, et regroupe des politiques différentes : c'est de la capacité de chaque pays à dégager des projets de qualité que dépendra la mobilisation de cet argent.

La Commission européenne a proposé une taxe sur les transactions financières. Aucun accord n'a pu être trouvé lors du dernier Ecofin. Il a finalement été décidé de l'instaurer sous forme de coopération renforcée, regroupant au moins neuf états-membres : l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Italie se sont déjà portées volontaires. Il faut avancer à marche forcée pour être prêts d'ici décembre.

François Marc a posé une question sur le mécanisme européen de stabilité. Cette question a été la plus difficile à traiter lors du conseil – et un apport décisif. En résumé, nous avons avancé sur trois thèmes : la supervision bancaire et la possibilité de recapitaliser directement les banques, notamment espagnoles, sans passer par les Etats ; l'aide apportée à l'Espagne, soit 62 milliards d'euros, qui doit se faire sans séniorité, c'est-à-dire sans avantage du MES par rapport aux créanciers privés ; enfin, Mario Monti a demandé un « bouclier anti-spread » pour les Etats qui, comme l'Italie, ont consenti des efforts d'ajustements de leurs finances publiques. Il réclamait notamment la possibilité pour les fonds de secours d'intervenir directement sur le marché obligataire avec la Banque centrale européenne comme opérateur.

Nous étudierons la mise en œuvre de ces trois décisions importantes lors du prochain Eurogroupe qui se tiendra le 9 juillet 2012.

Quant au MES, je retire de mes rencontres avec Wolfgang Schäuble le sentiment que l'objectif d'un lancement fin juillet est réaliste.

Après leur rapport, MM. Van Rompuy, Juncker, Draghi et Barroso ont mandat pour aller plus loin et proposer une feuille de route pour l'intégration à dix ans.

Un mot sur la RGPP. Si nous partageons en effet la volonté de moderniser l'Etat et de rationaliser l'action publique, les différences sont profondes entre les suppressions d'emploi et la stabilisation des effectifs. Nous créons des emplois dans l'éducation, la sécurité, la justice, ainsi qu'à Pôle emploi. En outre, nous visons une gestion plus fine des ministères, compte-tenu des critiques émises par la Cour des comptes et par des rapports parlementaires.

J'ai pour la Cour des comptes, dont je suis issu, un respect infini et la plus grande révérence. Reste que la définition des politiques publiques appartient aux pouvoirs exécutif et législatif et que ses conseils ne sont pas des préconisations absolues.

Le retour de la stratégie budgétaire ? En tout cas, un changement de stratégie.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Je remercie le rapporteur général de sa future bienveillante vigilance.

Nous avons effectivement pris la décision de surgeler 1,5 milliard d'euros, l'opération est lancée.

En ce qui concerne la fonction publique et le pouvoir d'achat, nous privilégierons une approche globale. Nous assumons le zéro valeur. Ces cinq dernières années, la masse salariale a augmenté de 0,6 % chaque année. La suppression d'un emploi sur deux n'a pas généré les économies escomptées – le rendu sous forme de mesures catégorielles a été parfois bien généreux et le nombre des heures supplémentaires important. La rémunération moyenne dépend de plusieurs facteurs : il y a plusieurs leviers. Nous regarderons tout cela avec Marylise Lebranchu.

Nos divergences sur les heures supplémentaires ne sont pas nouvelles. Il est difficile d'affirmer que ce fut un succès. Avant de l'être comme une mesure de pouvoir d'achat, elles avaient été présentées comme un outil de lutte contre le chômage. Le rapport Gorges-Mallot a montré que le volume d'heures supplémentaires était resté identique une fois déclarées les heures supplémentaires qui ne l'étaient pas. Il n'y a pas eu d'« heure supplémentaire supplémentaire ». La réforme a constitué un simple effet d'aubaine, sauf dans les petites entreprises, pour lesquelles nous maintenons l'avantage forfaitaire. L'engagement du président de la République est tenu.

**Mme Annie David, présidente de la commission des affaires sociales.** – Je m'associe aux propos de bienvenue à nos deux ministres. La commission des affaires sociales est particulièrement concernée par les

mesures relatives à l'emploi. Je ne doute pas que vous saurez répondre à nos questions.

**M. Yves Daudigny, rapporteur général de la commission des affaires sociales.** – Messieurs les ministres, c'est un plaisir de vous rencontrer dans vos nouvelles fonctions. Mon angle d'approche est celui du financement de la protection sociale. L'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative apporte plusieurs réponses quant à l'incidence des mesures nouvelles sur les finances sociales, qu'il s'agisse de l'abrogation de la TVA sociale ou de la majoration de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire.

La quasi-suppression des allègements de cotisations sur les heures supplémentaires s'accompagne d'une réduction à due concurrence de la compensation accordée par l'Etat à la sécurité sociale : cette suppression sera neutre pour les finances sociales, c'est le budget de l'Etat qui bénéficiera à partir de 2013 de 3 milliards d'euros de recettes supplémentaires. Une autre solution aurait été de maintenir tout ou partie du panier fiscal attribué à la sécurité sociale afin d'avancer plus rapidement dans la réduction des déficits sociaux. Pouvez-vous nous éclairer sur le choix qui a été opéré ?

Les mesures du PLFR vont en outre se traduire par des ressources supplémentaires d'1,5 milliard d'euros en 2012 et 5,7 milliards en 2013, plus 600 millions de hausse des cotisations vieillesse. Cela ne suffira pas à rétablir l'équilibre. D'autres mesures sont-elles en préparation ? Quelles orientations comptez-vous privilégier ?

**M. Éric Doligé.** – J'ai cru comprendre en lisant une interview de Mme Lebranchu, ministre de la réforme de l'Etat, que les 60 000 postes de fonctionnaires seraient compensés par les collectivités territoriales, de manière à éviter les doublons. Si je n'ai pas bien compris cette intéressante analyse n'hésitez pas à me redresser !

**M. Joël Bourdin.** – On va créer des postes d'enseignants d'ici la rentrée, ai-je entendu dire. Encore faut-il en avoir le temps. Comme vous n'aurez jamais le temps d'organiser un concours d'ici septembre et que vous n'allez certainement pas désigner des vacataires, comment allez-vous faire ?

Doubler la taxe sur les transactions financières, pourquoi pas ? Comme rien n'empêche un ménage de réaliser ses opérations boursières à Londres ou à New-York, cette mesure ne risque-t-elle pas de fragiliser la place de Paris, qui n'est déjà pas très florissante ?

**M. Jean Arthuis.** – Je remercie les ministres des précisions qu'ils viennent d'apporter et de leur détermination de tenir une trajectoire budgétaire qui nous ramène à l'équilibre des finances publiques.

Alors que le déficit 2011 de la France est moins élevé que prévu, sa dette est plus importante qu'annoncé car en 2011, pour la première fois, elle a apporté un prêt bilatéral à la Grèce de 12 milliards et a doté le Fonds européen de stabilité financière, puis le Mécanisme européen de stabilité, pour venir en aide à l'Irlande et au Portugal. Va-ton accomplir des progrès dans la

gouvernance et la surveillance multilatérale en Europe? Qu'avez-vous prévu pour tenir nos engagements de solidarité à l'intérieur de la zone euro ?

Jeudi soir, alors que s'ouvrait le sommet européen, les lettres de cadrage ont été dévoilées. Une réduction de 7 % va être appliquée aux crédits d'intervention et aux dépenses de fonctionnement. J'avais entendu un discours identique au printemps 2010, lorsque le président de la République de l'époque, lors d'une conférence budgétaire, avait proclamé qu'on réduirait de 10 % ces mêmes dépenses, soit 130 milliards d'économies. Mais dans ces dépenses figurent beaucoup de dépenses de guichet comme l'allocation aux adultes handicapés, l'aide personnalisée au logement, des dotations pour les universités et pour diverses autres institutions, comme RFF. Les résultats ont été très en deçà de l'annonce. Confirmez-vous le cap des 7 % ?

Enfin, les plans sociaux risquent de se multiplier, provoquant des déchirements irréversibles du tissu industriel résiduel. Vous abrogez la TVA sociale ou TVA anti-délocalisations, mais dans les pays européens où les dépenses publiques sont supérieures à 55 %, la TVA atteint facilement 25 %. En France, ce que l'on ne fait pas payer à la consommation pèse sur la production, d'où l'accélération des délocalisations et des destructions d'emplois. Qu'avez-vous prévu pour renforcer la compétitivité de notre industrie ?

**M. André Ferrand.** – Sénateur des Français de l'étranger, je souhaite savoir si l'assujettissement des revenus immobiliers des non-résidents aux prélèvements sociaux est bien compatible avec toutes les conventions fiscales bilatérales que notre pays a signées.

Vous annoncez la suppression de la prise en charge sans condition de revenu des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans des établissements français de l'étranger. Cette mesure s'appliquera dès la rentrée 2012 et une partie de l'économie ira à des mesures d'accompagnement exceptionnelles des élèves concernés. Les parents ont deux mois pour se mettre en mesure de payer les frais de scolarité de leurs enfants. Certaines familles, mais aussi certains établissements, vont rencontrer des difficultés. Les mesures exceptionnelles dont il est question bénéficieront-elles aux familles ? Quitte à changer de programme, l'autre partie de l'économie réalisée restera-t-elle à disposition du ministère des affaires étrangères ?

**M. Philippe Marini, président.** – Mon collègue plaide-t-il pour des affectations de crédits ?

**M. François Patriat.** – Je félicite les ministres pour la clarté de leurs propos.

La RGPP a également pesé sur les recettes : alors qu'entre 2002 et 2012, 25 000 emplois étaient supprimés à la DGFIP, la Commission européenne a estimé que l'évasion fiscale nous coûtait 2 % à 2,5 % du PIB, soit 40 à 50 milliards d'euros. Le chef de l'Etat entendait dégager 1 milliard d'euros chaque année de recettes supplémentaires grâce à la lutte contre

l'évasion fiscale. Le rapport sur l'évasion fiscale propose de créer un Haut commissariat à l'évasion fiscale. Quand je lis dans un journal satirique que Microsoft a échappé en grande partie à l'impôt sur les sociétés et à la TVA, je me dis que nous avons des progrès à faire. Il conviendrait donc de renforcer les moyens humains et d'améliorer la coopération entre les services français et européens. Entendez-vous obtenir des résultats à cet égard ?

**M. Serge Dassault.** – Les informations données par les ministres sont intéressantes, mais manquent de chiffres.

Vous avez besoin de 7 milliards d'euros et vous créez des impôts nouveaux ! Pourquoi ne pas commencer par faire des économies en ne recrutant pas des fonctionnaires supplémentaires ? Augmenter les dépenses en revenant à la retraite à 60 ans n'est pas malin !

L'augmentation de 8 % à 20 % du taux de forfait social à la charge des employeurs sur l'épargne salariale me touche profondément parce qu'elle est profondément antisociale. Cette mesure proprement scandaleuse va ruiner des mesures de participation au bénéfice de salariés. Vous allez ruiner des augmentations de pouvoir d'achat qui ne coûtent rien à la production de l'entreprise. Mon entreprise paye 100 millions par an de participation : il faudra dépenser vingt millions. Je déposerai un amendement car la participation est un dispositif formidable qui devrait intéresser les socialistes.

**M. Vincent Delahaye.** – Les gouvernements changent, pas mon discours. Je partage vos grands objectifs comme le redressement dans la justice ou la recherche de la croissance. J'apprécie les termes de sincérité des comptes publics que vous avez employés. En revanche, *quid* de la prudence ? Je n'ai pas l'impression qu'à 2 % par an, entre 2014 et 2017, vos hypothèses de croissance du PIB soient très prudentes. Nous n'avons jamais atteint ce taux depuis douze ans. Est-il prudent de baser le retour à l'équilibre des finances publiques sur des hypothèses aussi optimistes ?

De plus, vous ne proposez aucune mesure pour accroître notre compétitivité ou réduire le coût du travail. Or, ces deux facteurs expliquent largement nos difficultés économiques.

J'ai toujours plaidé pour qu'il y ait un équilibre entre l'augmentation des recettes et la diminution des dépenses. Vous affirmez que l'effort en dépenses et en recettes sera équilibré sur la période 2012 à 2017. Cela commence mal : ce ne sera pas le cas en 2012 et un rattrapage sera ensuite nécessaire. Maintenir les effectifs des fonctionnaires ne va pas non plus dans le bon sens, à moins que vous ne vouliez réduire leurs rémunérations. Il n'est pas réaliste ni sincère d'affirmer que vous maintiendrez les effectifs et le pouvoir d'achat tout en revenant à l'équilibre des comptes publics.

Vous allez faire passer le forfait social de 8 % à 20 % : combien de salariés vont-ils être touchés ? Entre 5 et 7 millions de Français seraient concernés, soit beaucoup plus que les 1 % de privilégiés dont parle le Premier ministre. Cette disposition me gêne beaucoup.

**M. Richard Yung.** – Les futurs textes budgétaires européens prévoient que les prévisions économiques soient élaborées par une autorité indépendante, ce qui répondrait aux interrogations de Vincent Delahaye sur le taux de croissance.

Les Allemands ont-ils accepté le mécanisme de rachat des dettes publiques par le MES et celui-ci ne devrait-il pas recevoir un statut bancaire ?

Quels seront le taux et l'assiette de la taxe sur les transactions financières ? Un certain nombre de pays vont instaurer cette taxe et d'autres ne le feront pas, notamment la Grande-Bretagne. Nous aurons donc une Europe à géométrie variable. Comment faire face à cette situation ?

Pour ce qui concerne les Français de l'étranger, la prise en charge des frais de scolarisation va être supprimée. J'espère qu'il restera une partie des 8 millions économisés pour les bourses et autres dépenses.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – La suppression des allègements sociaux attachés aux heures supplémentaires concernera-t-elle aussi les agents des collectivités locales ? Quelles conséquences l'article 2 aura-t-il pour les collectivités territoriales et le seuil de 20 employés s'appliquera-t-il ?

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Pourquoi lire les rapports de la Cour des comptes dans des morceaux choisis ? Ses conseils sont souvent les plus sages et j'ai toujours demandé à ce que les gouvernements s'y réfèrent.

Je suis convaincu de la sincérité de M. Moscovici mais il y a contradiction entre la gouvernance européenne et certaines des mesures qu'il présente. La TVA anti-délocalisation évite des destructions majeures d'emplois en France. Tous les pays européens ont diminué le nombre de leurs fonctionnaires, c'est indispensable à l'équilibre des comptes, même si le terme RGPP vous écorche l'oreille. Vous allez ébrécher la loi sur les retraites tandis que la plupart des pays européens ont fait passer l'âge de la retraite à 65, voire 67 ans, du fait de l'allongement de l'espérance de vie. J'attends de votre part une politique qui privilégie la compétitivité des entreprises françaises, et il ne me semble pas qu'une fiscalisation plus lourde la favorise.

**Mme Annie David.** – Ma première question de membre du groupe CRC concerne l'évasion fiscale : ne pourrions-nous aller au-delà des mesures que vous nous proposez dans ce collectif ? La commission d'enquête sénatoriale, qui vient de rendre son rapport, l'estime à 50 milliards. Or, ce collectif envisage de récupérer 200 millions...

L'Etat débiteur tarde à payer ce qu'il doit aux collectivités territoriales, notamment aux conseils généraux qui gèrent la politique de protection sociale. Que comptez-vous faire ?

M. Marini s'inquiétait du pouvoir d'achat des fonctionnaires : c'est louable, mais ils auraient été bien plus pénalisés par le jour de carence et par la TVA anti-délocalisations, mais surtout antisociale adoptés par l'ancienne

majorité. Vos mesures vont plutôt dans le bon sens, mais serait-il possible de mettre un terme au gel de l'indice ?

Enfin, contrairement aux affirmations de M. Dassault, l'épargne salariale est bien une mesure antisociale, puisqu'elle réduit les recettes de notre protection sociale. J'espère bien que la mesure proposée sera maintenue.

**M. Pierre Moscovici.** – Nous serons ravis de travailler avec la commission que Mme David et M. Daudigny représentent ici.

Je vais commencer par répondre à MM. Delahaye et Dassault sur la prudence et la sincérité de nos prévisions. Nos estimations sont prudentes : l'INSEE prévoyait il y a dix jours 0,4 % de croissance pour 2012. Nous avons préféré tabler sur 0,3 %, chiffre plus proche du consensus des instituts de prévision. De même, nous avons prévu 1,2 % pour 2013 alors que la Commission européenne est à 1,3 %. Oui, nous avons prévu 2 % pour les années 2014 et suivantes. Ce chiffre n'est pas imprudent : les services du ministère des finances estiment que le taux de croissance potentielle est de l'ordre de 1,6 %. Comme depuis plusieurs années, nous avons été bien en deçà, il s'est creusé un écart de production, un *output gap*. Il n'est pas anormal d'estimer que la croissance va repasser au-dessus du potentiel à moyen terme : plutôt prudente, l'hypothèse de 2 % ne permet même pas de résorber l'écart de production d'ici 2017. Un tel taux de croissance suppose effectivement qu'un certain nombre de réformes soient faites en matière de compétitivité et de redressement, pour parler comme M. Doligé qui lui-même parle comme M. Montebourg. Il devrait y avoir un phénomène de rattrapage, puis de dynamisation de la croissance.

Enfin, une directive sur l'indépendance des prévisions est en cours de discussion au Parlement européen : le texte ne sera vraisemblablement pas en vigueur au moment du projet de loi de finances, mais nous avons tenu compte du consensus avec prudence. Je ne me sens pas reprochable.

**M. Philippe Marini, président.** – La nécessité d'un organisme européen d'expertise indépendant est évidente et, avec Jean Arthuis, nous avons à de nombreuses reprises dit notre souhait qu'Eurostat deviennent une autoritaire communautaire indépendante. Les interprétations d'opportunité, en la matière, ont causé de lourdes difficultés.

Vous citez un taux de croissance potentielle de 1,6 %. Avant la crise, on l'estimait à 2 %. Pourquoi n'auditionnerions-nous pas les auteurs de ces modèles pour mieux comprendre ce qui se cache derrière ce taux ? L'écart mesure-t-il les dommages durables de la crise ?

**M. Pierre Moscovici.** – Je ne vois aucune objection à une telle audition. Il faut avoir ce débat, mais on ne peut pas dire que nos perspectives ne sont pas sérieuses. Nous avons durant la campagne électorale des perspectives supérieures mais nous nous sommes calés sur 2 % : nous ne sommes pas dans l'excès.

L'équilibre des recettes et des dépenses, maintenant. Si les choses avaient été telles qu'annoncées, nous n'aurions pas été contraints de revenir aux 4,5 % de déficit. Ma première visite a été pour M. Schäuble, la deuxième pour la Commission européenne, dont j'ai lu les recommandations. Nous avons suivi les préconisations de la Cour des comptes avec des prélèvements supplémentaires à hauteur de 7,2 milliards. Quant aux économies de dépenses, elles sont plus faciles à enclencher en début d'année, leur inertie étant extrêmement forte.

Pour la suite, l'effort entre dépenses et recettes sera équilibré. Sur la période 2012-2013, l'ajustement se fera d'abord par les recettes, tandis que les économies de dépenses se déploieront sur toute la période. Quand un gouvernement propose 0 % en valeur et 0,8 % en volume, ne lui reprochez pas de ne pas faire d'économies.

Il est difficile de dire dès maintenant quels seront le taux et l'assiette de la taxe sur les transactions financières. Nous militons pour qu'elle s'applique à toutes les transactions sur les actions des entreprises installées sur le territoire des Etats participant à la coopération renforcée.

**M. Philippe Marini, président.** – Seulement les actions ?

**M. Pierre Moscovici.** – Oui, c'est ce sur quoi nous travaillons. Les résidents des autres pays devraient également payer la taxe. C'est une forme d'extra-territorialité mais il en existe déjà un exemple en Europe. On parle peu de la *stamp duty* britannique dont le taux est de 0,5 %. Une coopération renforcée n'a pas vocation à se limiter aux pays qui l'on choisie, M. Bourdin. Elle doit se diffuser et même se communautariser, même si l'on peut imaginer que la Grande-Bretagne la refusera sans doute encore longtemps. La place de Paris ne sera donc pas affaiblie.

Le MES a la vertu d'être conçu comme un établissement financier : les Etats le capitalisent puis le MES se finance sur les marchés. Sa dette n'est donc pas comptabilisée dans la dette des administrations publiques. En revanche, la dotation en capital l'est. En 2012, nous avons versé 6,5 milliards. Il en ira de même en 2013, puis nous verserons 3,3 milliards en 2014, soit un total de 16,3 milliards. Nous avons comptabilisé notre part de la dette du FESF dans la nôtre : le mécanisme est plus performant. Oui, la France est favorable à une licence bancaire pour le MES. Nous n'en sommes pas encore là car la formulation retenue par le Conseil européen est politiquement très forte mais les modalités techniques restent à préciser. C'est ce que l'Eurogroupe fera dans les prochains jours avec la BCE.

Un mot sur la TVA sociale : nous souhaitons redresser les comptes publics et améliorer la compétitivité. Nous présenterons avec M. Montebourg notre stratégie industrielle. Nous estimons que la TVA pèse sur le pouvoir d'achat, bride la consommation et crée de l'injustice. C'est pour ces raisons que nous abrogeons cette disposition, sans avoir le sentiment de pénaliser la compétitivité de notre économie.

Nous allons bien créer des emplois dans l'éducation nationale et dans d'autres ministères. Nous ne transférerons pas de charges sans contrepartie, comme cela a été le cas il y a quelques années.

**M. Jérôme Cahuzac.** – La notion de croissance potentielle doit être précisément définie pour que nous sachions de quoi nous parlons. Même chose pour le déficit structurel : nous y avons d'ailleurs déjà réfléchi dans le cadre d'une commission que présidait M. Camdessus. Aujourd'hui, cette définition n'est pas exactement la même pour la Cour des comptes et pour le Trésor, même si les constats que tous deux font sont malheureusement cohérents : entre 2007 et 2011, le déficit structurel du pays est passé pour la Cour des comptes de 3,5 % à 3,9 % et pour le Trésor de 3,9 % à 4,2 % du PIB. Ces chiffres traduisent la même tendance : le quinquennat passé a vu notre endettement structurel s'aggraver.

Je me demandais si la remarque de M. Doligé était due à une incompréhension ou à une tentative d'anticipation sur le troisième acte de la décentralisation. J'ai opté pour la deuxième solution : s'il est prématuré d'aborder cela aujourd'hui, les propos de M. Moscovici sont de nature à le rassurer.

M. Bourdin a évoqué la taxe sur les transactions financières. Sur cette question, certains d'entre vous ont évolué ces dernières années : l'opposition de l'époque la proposait et la majorité la refusait systématiquement, au motif que la place de Paris serait pénalisée. Cet argument a été abandonné par ceux-là même qui le reprenaient à leur compte et le principe de cette taxe a été finalement adopté. Nous gardons la même assiette et, si nous doublons le taux, c'est pour garantir que le rendement annoncé à l'époque soit bien celui que nous constaterons. Se posera ensuite la question de son affectation.

**M. Philippe Marini, président.** – Avant tout, combler les déficits budgétaires !

**M. Jérôme Cahuzac.** – Certains le souhaitent effectivement, d'autres estiment qu'il devrait permettre à l'Europe de lever des fonds.

**M. Philippe Marini, président.** – Ne soyons pas trop généreux avec l'argent que nous n'avons pas encore.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Vous avez raison, mais cela nous permet d'avoir les meilleurs débats, car ils sont franchement désintéressés !

Le président Arthuis est un partisan convaincu de la TVA anti-délocalisation. Convenons que la disposition qui avait été prise ne pouvait que très faiblement contribuer à accroître notre compétitivité, puisque le coût du travail dans l'industrie manufacturière représente 40 % du prix final et que la baisse de charges aboutissait à un effet prix de moins de 1 % en une fois. J'ai toujours été très dubitatif sur l'effet réel de cette mesure, même si je devine qu'il ne s'agissait que d'une première étape qui en appelait d'autres. Le Gouvernement a fait un choix différent ; nous revenons sur un effet prix totalement marginal et qui n'aurait rien changé à la compétitivité de nos

entreprises ; le niveau de gamme, la qualité, l'export sont des raisons au moins aussi puissantes pour expliquer nos piètres performances en matière de commerce extérieur.

C'est précisément parce que le principe de territorialité est scrupuleusement respecté avec la taxe sur les plus-values immobilières que nous ne craignons rien avec les conventions fiscales déjà passées, monsieur Ferrand. Le principe communément admis dans le concert des nations est celui de la territorialité : seuls les Etats-Unis d'Amérique s'appuient sur le principe de nationalité. Nous n'aurons donc aucun problème, y compris avec l'Amérique du Nord.

La disposition sur les frais de scolarité avait été adoptée, puis plafonnée à 30 ou 35 millions d'euros par an. Elle consomme près de 80 % des ressources consacrées à la scolarité à l'étranger pour ceux de nos jeunes compatriotes qui s'y forment mais ne concerne que 25 % de ceux-ci. Nous revenons sur un déséquilibre majeur. Un engagement a été pris pour que les sommes distraites de cette opération soit en partie consacrées aux bourses.

M. Patriat m'a interrogé sur la fraude fiscale : l'administration fiscale récupère chaque année de 15 à 17 milliards d'euros, dont 2 à 2,5 milliards sur la fraude. Dans ce collectif, nous empêchons les optimisations déloyales, qu'il s'agisse de l'achat de déficits à l'étranger, des dividendes exagérés des filiales afin d'incorporer dans la maison mère leur situation comptable. Bref, les quatre dispositifs anti-abus auront un rendement d'au moins un milliard et certainement beaucoup plus.

Je veux essayer de rassurer M. Dassault. Nous demandons à nos compatriotes des efforts supplémentaires, mais pas toujours sous forme d'impôts nouveaux. La taxe sur les transactions financières existe, même si nous en doublons le taux. Vous avez voté la surtaxe à l'impôt sur les sociétés, dont nous percevons le produit de manière anticipée. Les impôts nouveaux ne sont pas là pour financer des politiques inutiles ou nuisibles. Ils ne financeront pas les agents que l'Etat recrutera dans l'éducation nationale, la police ou la gendarmerie, puisque ces recrutements se feront à stabilité des effectifs de la fonction publique d'Etat. Les mesures sur la retraite ou sur l'allocation de rentrée scolaire sont financées pour leur propre compte et non à partir des 7,1 milliards d'euros supplémentaires qui serviront à la France à bien respecter les 4,5 % de déficit. Le forfait social va effectivement monter de 8 % à 20 % ; la Cour des comptes proposait de le fixer à 19 %. Ce dispositif concerne 5 millions de salariés, essentiellement d'ailleurs dans les grandes entreprises, très peu dans les PME. Il s'agit à la longue d'une rémunération qui ne dit pas son nom et qui n'est pas frappée par les mêmes charges sociales. Avec un forfait à 20 %, cette rémunération reste deux fois moins imposée que les salaires. Une partie des sommes consacrées à l'intéressement pourrait servir à augmenter les rémunérations : les salariés y trouveraient leur compte, mais aussi la sécurité sociale.

**M. Serge Dassault.** – Sur le plan social, c'est dramatique !

**M. Jérôme Cahuzac.** – Nous espérons bien que non.

Entre 2010 et 2011, le taux des prélèvements obligatoires a augmenté de 1,4 point, soit 30 milliards d'euros. Entre 2011 et 2012, ce taux augmentera de 1,1 point, mais ce 1,1 point ne s'explique pas par les seuls 7 milliards d'euros d'efforts supplémentaires que nous demandons, mais aussi par les 15 milliards prélevés par les administrations publiques en 2012 à la suite des plans Fillon I et II. Assumons loyalement cette hausse : deux tiers pour vous, un tiers pour nous.

M. Delahaye, qui nous incite à la prudence, doit prendre en compte le phénomène de noria : les fonctionnaires qui partent à la retraite sont mieux rémunérés que les derniers recrutés, ce qui dégage une marge de manœuvre. N'oubliez pas la garantie individuelle de pouvoir d'achat. De plus, le point d'indice n'est qu'un des éléments de la rémunération.

Il n'y aura pas de régime particulier pour les collectivités territoriales, madame Des Esgaulx.

M. de Montesquiou dresse un parallèle entre ce qui se passe à l'étranger en matière de retraite et l'augmentation de l'espérance de vie. Ce parallèle n'est pas judicieux, car la France est le seul pays à disposer d'un système de retraite qui se fonde sur le nombre d'annuités cotisé et sur l'âge – c'est le plus dur. Dans les autres pays, seul ce dernier élément est pris en compte : les Allemands et les Espagnols ne reculent pas l'âge de la retraite parce que l'espérance de vie augmente.

Notre échange est courtois, monsieur de Montesquiou, personne n'en sortira navré ou meurtri. Dans l'histoire de nos deux familles respectives, c'est une première puisque Dumas fait occire très proprement par d'Artagnan un garde du Cardinal nommé Cahuzac, et qui n'est pas la gloire de son lignage.

**M. Yann Gaillard.** – Je veux vous féliciter pour le rétablissement de la TVA à 5,5 % pour les livres papier et électronique. Il s'agit d'une dépense vertueuse.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Ce sera le cas au 1<sup>er</sup> janvier.

**M. Pierre Moscovici.** – Le débat sur le livre électronique avec la Commission européenne est loin d'être conclu.

**M. Philippe Marini, président.** – Dans l'immédiat, le rapporteur spécial de la culture exprime sa satisfaction. M. Arthuis a le sentiment que vous n'avez pas répondu à sa question sur les lettres de cadrage.

**M. Jean Arthuis.** – L'objectif des - 7 % est sympathique, mais l'expérience précédente n'a donné que de piètres résultats. J'espère qu'il en ira différemment.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous reprendrons prochainement cette discussion.



### III. EXAMEN DU RAPPORT

**Réunie le mercredi 11 juillet 2012, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport d'information de M. François Marc, rapporteur général, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2013.**

**M. François Marc, rapporteur général.** – La situation de nos finances publiques dépend évidemment de l'évolution de la crise de la zone euro, que nous avons abordée avec M. Moscovici en commission et avec le Premier ministre en séance publique. C'est le 23 juillet, lorsque je présenterai mon rapport sur le projet de loi de finances rectificative que j'analyserai de manière détaillée l'exécution 2012 du budget de l'Etat. Il me faut d'abord évoquer l'héritage de la précédente législature...

**M. Francis Delattre.** – Profitez-en ! Vous ne pourrez plus l'invoquer longtemps !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je me doutais que vous apprécieriez le terme !

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Je vous propose de l'abandonner après l'été !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Le Gouvernement actuel ne part pas de zéro, mais d'une situation qu'il trouve, en arrivant à mi-année et après dix années de gestion des finances publiques par une autre majorité. La dette publique s'est accrue de plus de 500 milliards d'euros de 2007 à 2011, elle a quasi doublé depuis 2002...

**M. Jean-Claude Frécon.** – Celle de l'Etat ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Non, celle de l'ensemble des administrations publiques. Le déficit public reste supérieur à 5 points de PIB. La responsabilité est...

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Partagée !

**M. François Marc, rapporteur général.** – ... collective : le déficit structurel s'est aggravé après chaque crise profonde, mais la crise n'explique donc pas tout ! Lorsqu'elle est survenue en 2008, nous partions d'une situation déjà dégradée.

L'évolution des dépenses publiques est, avec la croissance du PIB et les mesures nouvelles sur les recettes, le déterminant essentiel de l'évolution du déficit. Les dépenses ont augmenté en moyenne de 1,4 % entre 2008 et 2011, contre un objectif affiché de 1 %.

Les prélèvements obligatoires ont massivement augmenté en fin de période.

Dans un premier temps, les gouvernements de M. Fillon ont procédé à des allègements de 25 milliards d'euros. Mais la crise est arrivée, et comme elle ne parvenait pas à maîtriser suffisamment la croissance des dépenses, l'ancienne majorité a été obligée d'augmenter les prélèvements obligatoires de plus de 40 milliards d'euros en 2010-2012 !

Je vous rappelle que c'est la majorité qui a décidé de telles hausses d'impôts qui faisait campagne contre les hausses d'impôts et – pire – niait avoir augmenté les impôts !

En 2012 et 2013, tout se joue du point de vue du respect de nos engagements européens.

L'objectif est de ramener le déficit de 5,2 à 4,5 points de PIB en 2012 et de 4,5 à 3 points de PIB en 2013. Nous examinerons dans quelques jours le projet de loi de finances rectificative. Les moins-values de recettes sont estimées cette année entre 6 et 10 milliards d'euros, soit 7,1 milliards selon le Gouvernement. C'est dans cet esprit que nous examinerons le collectif.

Les moindres recettes de l'IS sont confirmées par la commission des finances...

**M. Roland du Luart.** – Votre chiffrage est plus pessimiste que celui de la Cour des comptes...

**M. François Marc, rapporteur général.** – Un peu plus puisque nous évaluons le risque à 3,8 milliards d'euros contre 3,4 milliards pour le Gouvernement... Pour financer les recettes manquantes en 2012, le Gouvernement propose, dans le deuxième collectif de l'année, de prendre 7,2 milliards d'euros de mesures supplémentaires. En 2013, les recettes seraient accrues de 6,1 milliards d'euros supplémentaires, ce qui représente une augmentation globale de 13,3 milliards d'euros par an en « régime de croisière ».

Une partie du chemin de 2013 sera donc accomplie dès ce collectif. Il faut s'en féliciter car le montant total de recettes nouvelles à trouver l'an prochain s'élève à 30 milliards d'euros...

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Pourquoi la suppression de la TVA « sociale » est-elle présentée par le Gouvernement comme rapportant 0,8 milliard d'euros en 2012, 1,8 milliard en 2013, soit 2,6 milliards en « régime de croisière » ?

**M. Jean-Paul Emorine.** Il ne faut pas la présenter ainsi !

**M. François Marc, rapporteur général.** – C'est un tableau fourni par le Gouvernement, en effet. Celui-ci propose de ne pas augmenter le taux de TVA et de revenir sur les allègements de charges sociales, mais il ne remet pas en cause l'augmentation du prélèvement social sur les revenus du patrimoine au taux de 5,4 %.

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – C'est de la belle communication !

**M. Francis Delattre.** – Il faudrait le savoir avant le débat de la semaine prochaine !

**M. François Marc, rapporteur général.** – La marche de 2013 est redoutable : l'effort à fournir est le plus important depuis que la série statistique existe, en 1960. Nous ne pouvons que souhaiter bon courage à ceux qui devront présenter la copie.

La politique de finances publiques prévue par le Gouvernement de 2013 à 2017 se fonde d'abord sur la croissance, qui n'est pas contradictoire avec la discipline budgétaire. Le pacte pour la croissance et l'emploi approuvé le 29 juin par le Conseil européen s'élève à environ 120 milliards d'euros, qui iront sans doute plutôt vers les Etats les plus en difficulté. Il est difficile d'anticiper ses effets induits sur notre croissance.

Nous devons respecter les engagements pris vis-à-vis de nos partenaires européens, pour ramener le déficit à 3 % en 2013. C'est une obligation au regard du volet correctif du pacte de stabilité. Lorsque le déficit sera revenu en dessous de 3 %, il faudra aussi respecter le critère de solde structurel, – que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) va nous obliger à transposer en droit interne – et celui de réduction de la dette.

Je vous propose une révolution doctrinale, consistant à ramener l'hypothèse de croissance potentielle retenue par la commission des finances pour ses simulations, de 2 %, taux vérifié sur longue période, qui gomme les effets de la conjoncture, à 1,5 %, taux plus cohérent avec celui que retiennent les autres institutions et qui nous préparera mieux aux évolutions des règles européennes. J'ai rencontré ce matin Christian de Boissieu, qui situait le consensus des économistes, au lendemain de la réunion du cercle des économistes à Aix-en-Provence, à 1,2 % d'ici à 2020. Notre hypothèse est un peu plus optimiste.

Le Gouvernement propose de ramener le déficit public, au sens maastrichtien, à 3 points de PIB en 2013 et de le résorber en 2017. La dette publique passerait de 86 points de PIB en 2011 à 90,6 points de PIB en 2013, puis déclinerait jusqu'à 82,4 points de PIB en 2017.

L'effort à réaliser s'élève à 90 milliards d'euros. Il serait équilibré en dépenses et en recettes.

Pour 83 milliards d'euros, l'effort proviendra de l'action discrétionnaire du Gouvernement : par rapport à une augmentation des dépenses de 1,5 % par an en volume, on réaliserait une économie d'environ 40 milliards d'euros ; les mesures nouvelles sur les recettes seraient du même ordre. Ce scénario est très proche de celui que préconisait la commission des finances, sur proposition de Nicole Bricq, en novembre dernier. Le Gouvernement a donc tiré parti de la réflexion que nous avons menée au Sénat. Mais ce scénario est aussi très proche de celui présenté en janvier 2012 par François Hollande. Les dépenses ne doivent pas être « massacrées » en

2013, pour éviter les effets récessifs constatés dans certains pays du Sud de l'Europe.

L'objectif de croissance des dépenses de 1 % par an en volume est réaliste : il résulte d'une croissance zéro des dépenses de l'Etat, d'une augmentation de 1,4 % de celles des administrations de sécurité sociale et de 1,5 % des administrations publiques locales.

Que se passerait-il si la croissance n'était pas celle que prévoit le Gouvernement dans sa programmation ? Trois scénarios ont été élaborés, en considérant que le Gouvernement respectera ses objectifs d'évolution des dépenses et de mesures nouvelles sur les recettes. La seule variable qui change par rapport à la programmation du Gouvernement est le taux de croissance du PIB, qui a des conséquences sur l'évolution spontanée des recettes.

Le scénario « de référence » reprend les hypothèses de croissance du Gouvernement en 2012, à une petite différence près, et 2013, mais retient pour les années suivantes le taux de croissance potentielle, que nous fixons désormais à 1,5 %.

Selon ce scénario, l'objectif de 3 % en 2013 serait atteint, mais le respect de la trajectoire budgétaire, et donc le calibrage des mesures à prendre, est extrêmement dépendant des évolutions de la conjoncture.

C'est peut-être la dernière année que notre commission confronte ses scénarios aux prévisions du Gouvernement, le droit européen en cours d'élaboration demandant aux Etats de confier la fixation des hypothèses économiques à un organisme indépendant.

Avons-nous la capacité de répondre aux objectifs fixés : déficit ramené à moins de 3 points de PIB en 2013 ; réduction du déficit structurel de 0,5 point de PIB par an tant que l'équilibre structurel n'est pas atteint ; réduction de 5 % par an de la part du ratio de la dette dans le PIB au-delà 60 points de PIB ? Oui, dans les trois cas, selon le scénario du Gouvernement et notre scénario optimiste. Dans le cadre du scénario de référence de la commission, atteindre le troisième objectif pourrait demander un peu plus de temps. Il n'y a que dans le scénario pessimiste de croissance à 1 % par an que les critères ne seraient pas respectés. Le Gouvernement aurait le temps, dans tous les cas, de s'adapter aux circonstances. Je suis de ceux qui ont totalement confiance en sa capacité de réaction.

Nous ne disposons pas, pour le débat de cette année, des plafonds des crédits des missions.

En revanche, selon la LOLF, le Gouvernement a transmis la maquette et les rapporteurs spéciaux peuvent prendre connaissance des modifications éventuelles dans leurs secteurs. Néanmoins, comme sous le Gouvernement précédent, l'esprit de la LOLF continue de s'éloigner : la maquette budgétaire reflète de moins en moins le périmètre des politiques publiques et s'aligne de plus en plus sur celui des ministères.

Ce débat est néanmoins riche en annonces, puisque le Gouvernement y présente les normes qu'il compte appliquer aux différents types de dépenses, la méthodologie qu'il retient pour trouver des économies et les règles de gouvernance dont il souhaite nous doter.

Les normes transversales maintiennent la stabilisation en valeur des dépenses hors dette et pensions et en volume des dépenses de l'Etat (y compris les prélèvements sur recettes). Pour les dépenses de personnel, l'objectif est de stabiliser les effectifs et la masse salariale et de maintenir le pouvoir d'achat des agents...

**M. Philippe Dallier.** – Comment faites-vous ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je ne sais pas !

**M. Philippe Dallier.** – C'est une équation impossible...

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Ce n'est pas magique, c'est « normal »...

**M. François Marc, rapporteur général.** – Normatif !

**M. Jean-Claude Frécon.** – La critique est facile...

**M. François Marc, rapporteur général.** – Chaque ministère va présenter des premières propositions d'ici la fin du mois de septembre, qui seront expertisées par des « équipes mixtes et pluridisciplinaires de fonctionnaires ». Le Parlement sera associé à cette démarche.

Nous saurons dans les jours qui viennent, après que le Conseil constitutionnel aura rendu son analyse, s'il faudra une révision constitutionnelle avant de ratifier le TSCG.

L'encadrement des taxes affectées aux opérateurs est une idée au départ émise par Philippe Marini, reprise par le Gouvernement précédent mais que la commission des finances avait soutenue.

Le monopole des lois de finances sur les dispositions financières était une idée de François Fillon, que le précédent Gouvernement avait voulu inscrire dans sa réforme constitutionnelle de 2008, mais que sa majorité parlementaire n'avait pas acceptée.

**M. François Trucy.** – C'est vrai !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Le principe du monopole n'avait pas été voté, mais a continué de s'appliquer conformément à la « circulaire Fillon ». Le Gouvernement Ayrault souhaite, sans aller jusqu'au niveau constitutionnel, renforcer le niveau de cette règle dans la hiérarchie des normes...

**M. Roland du Luart.** – Excellente idée !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Même si cela ne fait pas plaisir à nos collègues des autres commissions, qui y voient une atteinte à leur capacité d'initiative parlementaire...

**M. Albéric de Montgolfier.** – Merci d’avoir envisagé plusieurs hypothèses de croissance. N’y aurait-il pas lieu de corriger le tableau que vous nous avez présenté sur les mesures du collectif, présentant la suppression de la TVA « sociale » comme une recette ?

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – C’est clair !

**M. Albéric de Montgolfier.** – En effet, dans son rapport, Nicole Bricq chiffrait les recettes supplémentaires induites par la hausse de TVA à 10,6 milliards d’euros, certes compensée par une baisse des cotisations patronales de 13,2 milliards d’euros, soit un solde de 2,6 milliards d’euros. La suppression de la TVA s’analyse donc comme une perte de recettes de 10,6 milliards d’euros ! Les montants indiqués dans le tableau du Gouvernement ne peuvent provenir que de l’augmentation de la CSG sur le patrimoine.

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Tout à fait !

**M. François Marc, rapporteur général.** – L’impact global du dispositif proposé dans le collectif budgétaire sur les recettes des mesures concernant l’ensemble des administrations fait apparaître un solde de 0,8 milliard d’euros en 2012.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Des mesures ont été annoncées pour les collectivités territoriales, le gel des concours de l’Etat a été voté. D’autres mesures doivent être prises. Je partage l’idée que les collectivités territoriales ne peuvent s’exempter de l’effort de réduction des déficits publics, même si leur situation est différente de celle de l’Etat. Comment, en effet, traiter le cas des collectivités qui, quels que soient leurs efforts de gestion, sont confrontées à l’accroissement de dépenses sociales, comme l’allocation personnalisée d’autonomie, jamais financée *ab initio*, le revenu de solidarité active (RSA), les dépenses liées à l’enfance, toutes dépenses sur lesquelles les conseils généraux n’ont aucune maîtrise. Nous pouvons participer à l’effort de réduction, il faudrait aussi accepter une conditionnalité et des règles pour des prestations qui augmentent sans contrôle, comme le RSA, ou pour la Seine Saint-Denis qui envoie ses enfants dans d’autres départements...

**M. Philippe Dallier.** – Ce n’est pas le problème de la Seine Saint-Denis, mais de Roissy !

**M. Francis Delattre.** – Roissy n’est pas en Seine-Saint-Denis ?

**M. Philippe Dallier.** – Administrativement, si !

**M. Philippe Dallier.** – Comment contribuer à l’effort avec ces dépenses qui incombent aux départements ?

**M. Jean-Paul Emorine.** – Même si vous avez réduit l’hypothèse de croissance potentielle de la commission, qu’advient-il de tous ces tableaux présentés par le Gouvernement, si survient une nouvelle crise ? L’un de ces tableaux montre tout de même une augmentation de 43,9 % à 46,5 % du taux de prélèvements obligatoires, ce qui n’est pas sans conséquences sur la vie de nos concitoyens...

**M. François Marc, rapporteur général.** – Oui.

**M. Jean-Paul Emorine.** – La dette publique atteindra 86 % du PIB en 2016, 85,5 % en 2017. Comment maintenir la progression du pouvoir d'achat des fonctionnaires en stabilisant les effectifs et la masse salariale ?

J'ai toujours combattu, lorsque j'étais président de commission – et je continue, maintenant que je suis des vôtres – la proposition d'un monopole des lois de finances. Tous nos collègues des autres commissions en seraient frustrés. La commission des finances peut être saisie pour avis d'un projet de loi ou d'une proposition de loi d'une autre commission. Cette notion de monopole traduit un manque de considération à l'égard de l'ensemble des autres commissions. J'ai toujours été très rigoureux dans l'application de la discipline budgétaire, l'article 40 est là pour cela, mais je ne crois pas, par principe, au monopole. Nous aurons l'occasion d'en débattre. Je crois au débat et à la démocratie !

**M. François Trucy.** – Au contraire, je crois que, dans la situation économique actuelle, on peut comprendre que la commission des finances, qui n'est pas aimée, certes, pour l'article 40, soit mieux armée que les autres pour veiller au respect des équilibres budgétaires.

Vous indiquez, monsieur le rapporteur général, que les ministères ne transmettront pas leurs propositions d'économies avant septembre. Nous sommes en juillet. Ce décalage important aura des incidences sur notre session budgétaire.

**M. Éric Bocquet.** – Nous apporterons notre contribution au débat de fond. Je ne comprends pas pourquoi les choix de mesures nouvelles « mettent le paquet », pour les recettes, sur 2012 et 2013, avant de baisser jusqu'à la fin du quinquennat. Ne peut-on pérenniser certaines de ces recettes sur l'ensemble du quinquennat ? Je pense aux amendements budgétaires que nous avons votés ensemble. Pourquoi tant de recettes en 2012-2013 pour arriver à 3 milliards à la fin du quinquennat ?

**M. Roland du Luart.** – La croissance trop forte des prélèvements obligatoires m'inquiète. Il faudrait nous situer par rapport à d'autres pays, pour déterminer quelles sont nos marges de manœuvre. Il faut baisser les dépenses, plutôt que d'augmenter les taxes. Trop d'impôt tue l'impôt. La maîtrise des dépenses n'est pas suffisante. C'est le mal français permanent !

**M. Francis Delattre.** – Les équilibres des administrations de sécurité sociale doivent également être abordés en tenant compte de la dette sociale.

Aujourd'hui, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) est chargée d'amortir les déficits passés du régime général, notamment au titre des retraites. Pour cela, elle emprunte sur les marchés financiers.

Cette situation est anormale. Le problème des retraites est connu depuis longtemps. Nous avons certes créé le Fonds de réserve des retraites

(FRR) en 1999. Mais faute d'alimentation, il est insuffisant pour faire face au problème de financement actuel.

Je critique également l'ancien gouvernement d'avoir conservé cette situation anormale.

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Comme Roland du Luart, je m'inquiète des 30 milliards d'euros de prélèvements supplémentaires. Pourtant vous rappelez que 20 milliards d'euros ont déjà été prélevés en 2011 et 2012, ce que vous avez critiqué.

Comme François Trucy, je m'inquiète du retard dans la mise en œuvre des mesures indispensables, repoussées en septembre, télescopant le débat budgétaire. Où sont les dépenses nouvelles, le contrat d'avenir, le contrat de génération, estimées à 20 milliards d'euros, dans le tableau des grands équilibres ? Elles seraient financées par des économies trouvées par ailleurs, nous dit-on. En ce cas, la ligne D, « maîtrise de la dépense », s'élèverait non pas à 6 ou 9 milliards, mais à 26 ou 29 milliards d'euros. Comment s'en sortir ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Ma présentation se fonde sur le rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire qui nous a été envoyé par le Gouvernement. L'objectif, ambitieux, s'inscrit dans une contrainte européenne. Il faut tenir compte de notre point de départ pour aboutir en 2017 à une dette revenue à des proportions raisonnables. Cela implique de trouver 90 milliards d'euros pendant le quinquennat, que le Gouvernement souhaite répartir équitablement entre les dépenses et les recettes, soit environ 40 milliards pour les unes et pour les autres, et 8 milliards environ pour la croissance. En raison de l'effet de ces décisions sur l'emploi et le pouvoir d'achat, il est souhaitable de sélectionner dans l'immédiat celles qui seront les moins pénalisantes pour notre économie. Le Gouvernement s'est engagé à hauteur de 40 milliards sur les ajustements de dépenses. Le calendrier de ces mesures peut être un peu reporté dans le temps, par rapport aux recettes disponibles du fait de l'épargne, qui ne réduiraient pas trop la consommation. Mais les recettes prélevées en 2013 ont vocation à demeurer pérennes et à s'ajouter à celles décidées les années suivantes.

Les concours de l'Etat aux collectivités locales sont dans un premier temps maintenus en valeur. Dans un deuxième temps, un pacte de confiance et de solidarité devra être élaboré en partenariat. Faisons confiance à la concertation ! Soyons optimistes !

**M. Philippe Dallier.** – Ce sont de belles formules !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Monsieur Trucy, fin septembre seront esquissées des réformes de structure. Le volet « dépenses » du budget 2013 est en construction. Le retard de début juillet sera rattrapé.

Monsieur Emorine, 46,5 % de prélèvements obligatoires, c'est lourd, je n'en disconviens pas. Le Gouvernement s'attaquera sans doute autant aux dépenses qu'aux recettes. Monsieur du Luart, nous sommes tous conscients de

la nécessité de maîtriser les dépenses, le Gouvernement aussi. Monsieur Delattre, je crains de ne pas disposer d'éléments de réponse précis sur la Cades, mais je fais confiance à votre pugnacité de rapporteur spécial pour les obtenir et nous éclairer.

**M. Francis Delattre.** – L'éclairage, oui, mais les milliards ne suivront pas !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Madame Keller, vos remarques auraient-elles un lien avec le discours que j'entends depuis quelques jours sur le « matraquage fiscal » ? Je n'ose le penser...

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – 30 milliards d'euros, c'est lourd !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Les tableaux que je vous ai présentés s'entendent « nets du financement de dépenses nouvelles ». De telles dépenses exigeront des économies supplémentaires.

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – C'est bien ce que j'ai dit ! Ce ne sont pas 6 ou 9 milliards, mais 26 ou 29 milliards d'économies qu'il faudra trouver !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Non. Ce que je vous ai présenté tient compte des engagements du président de la République sur les dépenses nouvelles. Si d'autres mesures nouvelles sont nécessaires, pour répondre aux attentes sociales ou à la crise, elles devront – de la même façon – être gagées par des économies supplémentaires.

*A l'issue de ce débat, la commission donne acte de sa communication à M. François Marc, rapporteur général, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*