

N° 712

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1), préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2014,

Par M. François MARC,

Sénateur,
Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beauvils, 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* ; MM. Philippe Adnot, 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, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS.....	7
-------------------	---

PREMIÈRE PARTIE UNE TRAJECTOIRE QUI PERMET TOUJOURS D'ATTEINDRE L'OBJECTIF À MOYEN TERME

I. UNE TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES « DÉCALÉE » MAIS PAS REMISE EN CAUSE.....	11
A. LA PROGRAMMATION DE LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES... ..	11
1. <i>Les engagements européens de la France</i>	11
a) Une règle de solde effectif qui reste au cœur du pacte de stabilité et de croissance.....	11
(1) Si le volet « préventif » repose désormais sur une règle définie en termes de solde structurel.....	12
(2) ... le volet « correctif » continue de se référer au solde effectif	13
(3) L'application du volet « correctif » à la France.....	14
b) Le solde structurel : nouvelle « norme » des politiques budgétaires depuis l'adoption du TSCG	15
2. <i>Une trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017</i>	16
B. ... A ÉTÉ MODIFIÉE PAR LE PROGRAMME DE STABILITÉ 2013-2017	18
1. <i>La révision des hypothèses macroéconomiques</i>	18
2. <i>... et de la trajectoire des finances publiques</i>	19
a) Une trajectoire des finances publiques en apparence moins rigoureuse que la LPFP.....	20
b) En réalité, une accentuation de la réduction du déficit structurel	20
c) L'appréciation du programme de stabilité par la Commission européenne	22
C. LA DÉGRADATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE A « DÉCALÉ » LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES... ..	24
1. <i>L'écart de 0,3 % du PIB au solde structurel prévu par la LPFP en 2012</i>	24
2. <i>... a conduit le Gouvernement à réactualiser la trajectoire de solde structurel</i>	25
D. ... SANS COMPROMETTRE, SELON LE GOUVERNEMENT, L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF À MOYEN TERME.....	25
II. UN EFFORT STRUCTUREL SANS PRÉCÉDENT EN 2013	27
A. UN EFFORT DE 1,5 POINT DE PIB EN RECETTES FRAGILISÉ PAR LES INCERTITUDES ÉCONOMIQUES ?.....	28
1. <i>Les aléas relatifs à la croissance économique</i>	28
2. <i>Les risques inhérents à l'élasticité des recettes</i>	29
3. <i>Les contentieux fiscaux</i>	31
B. DES OBJECTIFS DE DÉPENSES RÉALISTES.....	32
1. <i>Des tensions sur les dépenses de l'Etat « contrôlées »</i>	32
a) La réserve de précaution limite les risques de dépassement des crédits inscrits en loi de finances initiale	32
b) Les risques liés au prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	32

2. Les aléas positifs entourant les dépenses publiques.....	34
a) Des dépenses d'assurance maladie susceptibles d'être inférieures à la prévision	34
b) Une charge de la dette réduite par le ralentissement de l'inflation	34
3. ... compenseraient les risques de dépassement des prévisions.....	35
III. UN EFFORT STRUCTUREL PORTANT PRINCIPALEMENT SUR LES DÉPENSES EN 2014	35
A. UN EFFORT STRUCTUREL EN RECETTES DE 0,3 POINT DE PIB.....	36
1. Des mesures nouvelles pour un montant de 14 milliards d'euros	36
2. Enclencher le verdissement de la fiscalité	37
B. UN EFFORT STRUCTUREL INÉDIT SUR LES DÉPENSES.....	39
IV. LA SENSIBILITÉ DE LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES À LA CONJONCTURE.....	40
V. SOLDE STRUCTUREL ET CROISSANCE POTENTIELLE.....	45
A. LA CROISSANCE POTENTIELLE EST DÉLICATE À ÉVALUER.....	45
B. LES EFFETS POSSIBLES DE LA CRISE SUR LA CROISSANCE POTENTIELLE	46
C. PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES ET CROISSANCE POTENTIELLE.....	47

DEUXIÈME PARTIE
LES PERSPECTIVES POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2014

I. UNE RÉDUCTION DES DÉPENSES SUPÉRIEURE AUX OBJECTIFS DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE.....	49
A. UNE POURSUITE DE LA RÉDUCTION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE PAR UN EFFORT ACCRU SUR LES DÉPENSES EN 2014.....	49
1. Une exécution 2013 susceptible d'affecter les perspectives pour 2014.....	49
2. Une réduction du déficit budgétaire par un effort accru sur les dépenses en 2014.....	50
a) Des dépenses de l'Etat en 2014 en diminution de 1,5 milliard d'euros sur le périmètre de la norme « zéro valeur »	50
(1) Un objectif ambitieux de réduction des dépenses	50
(2) Des économies réalisées dans le cadre de la modernisation de l'action publique	52
(3) Une maîtrise accrue des dépenses des opérateurs	53
b) La stabilisation des effectifs de la fonction publique et la maîtrise de la masse salariale	54
(1) Une masse salariale respectant l'objectif d'une progression limitée à 1 % sur la période 2012-2015	54
(2) Des créations d'emplois pour les politiques prioritaires compensées par des suppressions d'emplois	54

B. ... DONT LA RÉPARTITION PERMET DE FINANCER LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT	57
1. <i>Les plafonds des missions : un redéploiement des moyens au profit des missions prioritaires par rapport à la LPFP</i>	57
2. <i>Des risques identifiés mais maîtrisables sur plusieurs lignes budgétaires</i>	60
a) Des risques identifiés... ..	60
(1) Les dépenses d'intervention : l'aléa des dépenses de guichet	60
(2) Des dépassements récurrents pour d'autres postes de dépenses.....	61
b) ... qui pèsent sur l'exécution des dépenses de 2013.....	62
II. DES AMÉNAGEMENTS MINEURS DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE ET DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	65
A. L'ÉVOLUTION DE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE : UN REGROUPEMENT BIENVENU DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA SÉCURITÉ CIVILE DANS UN PROGRAMME UNIQUE	65
1. <i>La création de la mission « Sécurités »</i>	65
2. <i>Des ajustements techniques de la maquette budgétaire</i>	65
B. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE LARGEMENT STABILISÉ.....	66
1. <i>Un taux record d'indicateurs non modifiés (90 %)</i>	66
2. <i>Des évolutions significatives de la mesure de la performance pour les missions « Enseignement scolaire » et « Sécurité »</i>	69
TRAVAUX DE LA COMMISSION	71
I. RÉUNION DE TRAVAIL AVEC M. OLLI REHN, VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, EN CHARGE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES	71
II. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES	81
III. EXAMEN EN COMMISSION	99

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) doit, selon l'article 48 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

- procéder à une « *analyse des évolutions économiques constatées* » depuis l'établissement du rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation joint au projet de loi de finances de l'année ;

- « *décrire les grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France* » ;

- procéder à une « *évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions* » ;

- fournir « *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* ».

En outre, depuis plusieurs années, et bien que cela ne résulte pas d'une obligation, le Gouvernement transmet au Parlement, préalablement à l'organisation du DOFP, les plafonds, en crédits et en effectifs, arrêtés par mission. Ainsi, cette année, le Gouvernement a transmis ces éléments, qui, en date du 24 juin, ont fait l'objet des « lettres plafonds » adressées par le Premier ministre à chaque ministre, dans un document « tiré à part ».

Il convient de s'interroger sur la pertinence du contenu du rapport demandé au Gouvernement, tel qu'il avait été souhaité par le législateur organique, au regard des évolutions intervenues, en particulier dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne.

Le programme de stabilité était, jusqu'en 2010, adressé aux institutions européennes avant le 1^{er} décembre de chaque année ; il est désormais transmis à la fin du mois d'avril¹ et fait l'objet d'un débat au

¹ A la suite de la recommandation du groupe de travail sur la gouvernance économique, présidé par le Président de l'Union européenne, M. Herman Van Rompuy, le Conseil Ecofin du 7 septembre 2010 a modifié le « code de conduite » de manière à ce que les programmes de stabilité soient transmis à la Commission européenne en amont de la discussion budgétaire, dès le mois d'avril. Cette modification de calendrier est entrée en vigueur dès 2011. Par la suite, le règlement n° 1175/2011 précité a modifié l'article 4 du règlement n° 1466/97, qui prévoit désormais que « les programmes de stabilité sont présentés tous les ans au mois d'avril, de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois ».

Parlement¹. L'intervention du Parlement sur ce document apparaît essentielle. En effet, il engage la France vis-à-vis de ses partenaires européens et constitue une étape essentielle du semestre européen, puisqu'il sert de fondement, avec le programme national de réformes produit conjointement, à la formulation de recommandations à la France, qui seront définitivement adoptées par le Conseil « ECOFIN », dans quelques jours.

Cette modification calendaire et le renforcement des différentes étapes de dialogue avec les institutions européennes dans le cadre du semestre européen affectent la portée du débat d'orientation des finances publiques : au moment de la discussion de la LOLF, la commission des finances du Sénat avait souhaité enrichir la proposition de loi organique en y introduisant, à travers plusieurs dispositions, des présentations synthétiques et une mise en perspective pluriannuelle portant sur les recettes et les dépenses de l'ensemble des administrations publiques. Cette orientation, qui visait à mieux informer le Parlement dans le cadre d'une vision consolidée des finances publiques, était pleinement justifiée dès lors que notre situation financière, à l'échelle européenne comme internationale, est désormais appréciée sur le champ de toutes les « administrations publiques » et non celui du seul Etat.

Au regard de l'ensemble de ces considérations, il apparaissait donc pertinent que le rapport préalable au DOFP puisse servir de support à l'actualisation de la programmation à moyen terme de l'ensemble des finances publiques. Cette utilité est moins évidente aujourd'hui, dès lors que le programme de stabilité est désormais examiné et débattu par le Parlement et qu'à peine plus de deux mois s'écoulent entre cet exercice et le débat d'orientation des finances publique.

La programmation produite par le Gouvernement ne présente aucun écart significatif par rapport au programme de stabilité, compte tenu de l'absence de modification fondamentale du contexte économique et de l'absence d'informations déterminantes à ce stade de l'année pour disposer d'une visibilité sur l'exécution budgétaire et, en particulier, sur l'évolution des recettes publiques : elle ne fait que tirer les conséquences utiles des données afférentes à l'exécution 2012.

Comme le souligne le rapport, les aléas qui étaient déjà mentionnés dans le cadre du programme de stabilité sont confirmés, s'agissant de la croissance économique et de l'évolution des recettes publiques. Chacun peut constater les incertitudes qui s'attachent à la période actuelle, marquée à la

¹ L'article 14 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2011-2014, inséré à l'initiative de la commission des finances du Sénat, prévoit que « à compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote ». On notera que si un tel débat n'avait pas été organisé en 2012, compte tenu des élections présidentielle et législatives, les ministres concernés étaient néanmoins venus présenter le projet de programme de stabilité devant les commissions des finances, celle du Sénat avait adopté un rapport d'information (n° 501, 2011-2012).

fois par des avancées certaines – elles concernent la stabilité de la zone euro et les progrès effectués dans sa gouvernance, mais aussi ceux réalisés en son sein, qu'ils concernent les ajustements en termes budgétaires ou de compétitivité des Etats membres – et des risques, qui tiennent notamment aux conséquences éventuelles, sur l'économie mondiale, de l'évolution des politiques monétaires expansionnistes menées dans certains pays (Etats-Unis, Japon notamment), au ralentissement des pays émergents ou à la perception de la solidité du système bancaire européen. Il serait vain, quelques semaines seulement après la transmission du programme de stabilité, de présenter une nouvelle trajectoire sur la base d'une appréciation modifiée à la marge de la probabilité que tel ou tel scénario se produise. Certes, l'exécution du budget, sur les premiers mois de cette année, montre un risque de moindre perception de recettes fiscales par rapport aux prévisions, qui est souligné par la Cour des comptes et reconnu par le Gouvernement ; pour autant, il serait hasardeux d'en tirer dès aujourd'hui des conséquences, car l'évolution des recettes demeure très incertaine, dans un contexte conjoncture dégradée qui produit des variations de leur élasticité à la croissance pouvant difficilement être anticipées.

De manière plus précise :

- l'évolution erratique des recettes de TVA, au cours de ce printemps, rend périlleux tout exercice de projection ;
- les recettes d'impôt sur le revenu et sur la fortune ne sont pas connues à ce stade de l'année et il n'est pas possible, en particulier, de déterminer l'impact des mesures nouvelles adoptées en 2012 ;
- enfin, le deuxième acompte de l'impôt sur les sociétés n'est pas encore connu et son produit total ne peut l'être qu'en fin d'année, compte tenu de la possibilité pour les grandes entreprises de moduler le dernier acompte en fonction des bénéfices attendus de l'année en cours.

Quant aux dépenses, des tensions existent, comme au cours des exercices précédents ; l'état de l'exécution pourrait, en première approche, laisser penser à un « dérapage », mais un examen plus fin n'accrédite pas cette thèse, compte tenu notamment du décalage calendaire de certaines dépenses par rapport à 2012¹. En outre, aucune décision ne permet de considérer que la détermination du Gouvernement à respecter strictement les objectifs fixés dans le cadre des normes de dépense pourrait être mise à mal.

Le rapport préalable au DOFP est donc, dans sa dimension de programmation des finances publiques, d'une importance variable : autant, en 2012, il constituait l'occasion, pour le Gouvernement, de présenter les grandes lignes de sa stratégie de finances publiques, avant l'adoption d'une loi de

¹ Ainsi, l'augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement (BEI), pour un montant de 1,6 Md€, et la dotation au Mécanisme européen de stabilité (MES), pour 3,3 Md€ en 2013, n'avaient pas été dépensées à ce stade de l'année en 2012.

finances rectificative, autant, il n'apporte cette année, aucun élément véritablement nouveau. Dès lors, force est de reconnaître que la présentation de cette programmation ne constitue pas, par nature, une étape essentielle du calendrier des finances publiques : le rapport du Gouvernement peut être l'occasion de la présentation d'une inflexion à venir – ce sera le cas en particulier si le mécanisme de correction des écarts à la trajectoire devait être mis en œuvre à l'avenir – comme d'une simple actualisation du programme de stabilité.

Une autre dimension du rapport préalable au DOFP doit être mise en avant, et concerne plus spécifiquement le budget de l'Etat pour l'année à venir. La LOLF a prévu, notamment à la demande de la commission des finances du Sénat, la présentation des « *missions, des programmes et des indicateurs de performance associés à chacun de ces programmes* » ; s'y ajoute désormais les arbitrages budgétaires arrêtés par le Premier ministre dans le cadre des « lettres plafonds ».

L'utilité de ce rendez-vous est, sur ce second volet, évidente, car outre le fait qu'il constitue, pour le Gouvernement, un « butoir » utile pour éviter que les arbitrages budgétaires dérivent jusque pendant l'été, il permet au Parlement de prendre connaissance de la maquette du budget de l'Etat, de son dispositif de performance et des principaux arbitrages concernant les crédits et les effectifs. Il offre donc la possibilité de formuler des observations éclairées par les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement et qui peuvent encore être prises en compte dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2014 et des documents qui lui seront annexés. Le présent rapport présente ainsi un certain nombre d'observations portant sur ces orientations.

S'agissant des arbitrages budgétaires pour l'année 2014, ils confirment la volonté du Gouvernement de faire porter l'effort structurel de 1 point de PIB à hauteur de 70 % sur les dépenses, grâce, notamment, à une baisse des dépenses de l'Etat, hors charges de la dette et de pensions, de 1,5 milliard d'euros. Cet objectif est d'autant plus exigeant que le Gouvernement augmente les moyens de la mission « Travail et emploi » de plus de 1 milliard d'euros par rapport à la programmation, afin de limiter les effets de la crise sur le chômage, en particulier des jeunes. Votre rapporteur général salue la détermination du Gouvernement à réduire la dépense de l'Etat tout en finançant ses priorités et en tenant compte de la dégradation de la situation sociale créée par la crise actuelle. Il note que la maîtrise de la dépense devra être poursuivie et amplifiée, en s'appuyant sur les réformes structurelles que permet de préparer la modernisation de l'action publique.

PREMIÈRE PARTIE

UNE TRAJECTOIRE QUI PERMET TOUJOURS D'ATTEINDRE L'OBJECTIF À MOYEN TERME

I. UNE TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES « DÉCALÉE » MAIS PAS REMISE EN CAUSE

A. LA PROGRAMMATION DE LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES...

1. Les engagements européens de la France

La trajectoire des finances publiques est définie dans le cadre des engagements européens de la France : elle doit respecter les règles du **pacte de stabilité et de croissance** (PSC) et le **traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance** (TSCG). La principale novation de la période récente repose sur l'institution d'une règle de solde exprimée en termes structurels.

a) Une règle de solde effectif qui reste au cœur du pacte de stabilité et de croissance

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC), dont les modalités sont précisées dans le protocole n° 12 annexé au traité sur l'Union européenne (TUE) relatif aux déficits excessifs, **interdit aux Etats membres d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB et une dette publique excédant 60 % du PIB.**

Le PSC comporte un volet dit « préventif » et un volet dit « correctif ». Ces derniers ont été profondément renforcés et complétés en novembre 2011 par trois règlements¹ et une directive² adoptés dans le cadre du « six pack »³.

¹ 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.

² Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

³ Les deux autres règlements (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 et n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques) concernent non le pacte de stabilité, mais la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques.

(1) Si le volet « préventif » repose désormais sur une règle définie en termes de solde structurel...

Désormais, le volet « préventif » impose aux Etats membres de poursuivre **un objectif à moyen terme (OMT) défini en termes de solde structurel**. Cet objectif doit être compris entre -1 point de PIB et l'excédent. Toutefois, cette dernière règle ne concerne pas, en pratique, les Etats parties au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) qui prévoit que l'objectif à moyen terme (OMT) soit compris entre -0,5 point de PIB et l'excédent.

Le solde public structurel

Le solde public structurel correspond au **solde public corrigé des effets du cycle économique**, soit de la conjoncture, de même que des mesures exceptionnelles et temporaires. En quelque sorte, il s'agit du solde public tel qu'il serait constaté si le PIB était égal à son potentiel.

De manière simplifiée, le solde structurel (exprimé en point de PIB) peut se calculer en retranchant du **solde public effectif la moitié de l'écart de production** (ou « *output gap* »), qui représente la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel¹. Ce coefficient de 0,5 s'explique par le fait que les dépenses publiques s'élèvent à environ la moitié du PIB et que les recettes, hors mesures nouvelles, tendent à demeurer stables en points de PIB.

A titre d'exemple, selon la loi de programmation des finances publiques, pour la période 2012-2017, le PIB était de 0,8 point sous son potentiel en 2011. Le solde effectif était de -5,2 % du PIB ; dès lors, le solde structurel se calculait de la manière suivante :

$$\text{Solde structurel} = -5,2 - (-0,8 \times 0,5) = -4,8 \% \text{ du PIB}$$

Il apparaît que **la notion de solde structurel est fortement dépendante de celle de PIB potentiel** ; ce dernier est évalué selon des méthodes en partie conventionnelles. En France, la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques² prévoit que le PIB potentiel utilisé pour apprécier le respect de la trajectoire de solde structurel arrêtée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) relative à la période concernée est celui figurant dans le rapport annexé à cette dernière.

Les objectifs à moyen terme (OMT) sont fixés par les Etats membres dans leur **programme de stabilité** pour ceux qui appartiennent à la zone euro, dans leur programme de convergence pour les autres.

En outre, il est prévu que les Etats fassent converger leur solde structurel vers l'OMT d'au moins 0,5 point de PIB par an (ce qui correspond à une amélioration du déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an).

Depuis l'entrée en vigueur du « *six pack* », un Etat membre qui s'écarte substantiellement de la règle précitée, celui-ci est susceptible de se voir appliquer des **sanctions prenant la forme d'un dépôt portant intérêt**

¹ Le PIB potentiel désigne le niveau maximal de production soutenable à long terme, eu égard aux facteurs de production disponibles, sans entraîner une accélération de l'inflation, soit sans créer de tensions excessives sur les marchés des biens et du travail.

² Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

équivalent à 0,2 point de PIB. Afin de garantir l'effectivité de ce dispositif, ces sanctions sont, le cas échéant, adoptées à la majorité qualifiée inversée (MQI) – cela signifie qu'une sanction proposée par la Commission est considérée comme adoptée sauf si le Conseil s'y oppose à la majorité qualifiée.

Le volet « préventif » fournit donc aux pays qui ne font pas l'objet d'une procédure de déficit excessif **un cap en matière de programmation et d'exécution budgétaire.**

(2) ...le volet « correctif » continue de se référer au solde effectif

Le volet « correctif », quant à lui, concerne les Etats présentant un déficit excessif, c'est-à-dire supérieur à 3 % du PIB. Cette procédure comporte trois étapes :

- tout d'abord, **le Conseil constate, par une décision, que l'Etat est en déficit excessif.** Cette décision comporte une recommandation de prendre une « *action suivie d'effets* ». Ainsi, en 2009, le Conseil avait décidé que la France présentait un déficit excessif et lui avait adressé une recommandation pour qu'elle le corrige en 2013 au plus tard (*cf. infra*) ;

- ensuite, le Conseil adopte, le cas échéant, une **décision prenant acte de ce que l'Etat n'a pas pris d'« action suivie d'effets »** et le mettant en demeure de mettre en œuvre une telle action ;

- enfin, lorsque cela est le cas, le Conseil **constate, dans une décision, que l'Etat ne s'est pas conformé à la mise en demeure.**

Ainsi, un Etat n'ayant pas pris d'« *action suivie d'effets* » ou ne s'étant pas conformé à la mise en demeure peut se voir appliquer – à la majorité qualifiée inversée – une amende (*cf. tableau ci-après*).

Il faut par ailleurs préciser qu'en application du « *six pack* », un Etat dont **le supplément de dette, exprimé en pourcentage du PIB, par rapport au seuil de 60 % du PIB ne s'est pas réduit en moyenne d'un vingtième au cours des trois dernières années** est également considéré comme étant en déficit excessif. Néanmoins, cette règle ne trouve à s'appliquer que pour les Etats dont le déficit est inférieur à 3 % du PIB.

Les sanctions prévues par le « six pack »*¹

Déclenchement de la sanction	Sanction	Adoption
Volet préventif		
Décision du Conseil établissant l'absence d'action en réponse à une recommandation du Conseil	Dépôt portant intérêt (en principe 0,2 % du PIB)	Vote à la majorité qualifiée inversée
Volet correctif		
Décision du Conseil constatant l'existence d'un déficit excessif	Dépôt ne portant pas intérêt (en principe 0,2 % du PIB)	Vote à la majorité qualifiée inversée
Décision du Conseil constatant l'absence d'action suivie d'effet	Amende (en principe 0,2 % du PIB)	
Seule sanction existant avant l'entrée en vigueur du « six pack » :		
Décision du Conseil constatant l'absence de conformité à la mise en demeure de corriger le déficit excessif	Amende (0,2 % du PIB + composante variable)	Vote à la majorité qualifiée « ordinaire »

* Applicables aux seuls Etats de la zone euro.

Sources : d'après les textes indiqués

(3) L'application du volet « correctif » à la France

Le 2 décembre 2009, le **Conseil de l'Union européenne a décidé que la France présentait un déficit excessif** et lui a adressé une recommandation pour qu'elle le corrige en 2013 au plus tard. Afin de ramener le déficit public en deçà de 3 % du PIB, le Conseil a recommandé aux autorités françaises :

- de mettre en œuvre les mesures de nature à réduire le déficit en 2010 comme prévu et renforcer l'effort budgétaire à partir de 2011 ;

- d'assurer un effort budgétaire annuel moyen supérieur à 1 % du PIB sur la période 2010-2013 ;

- de préciser quelles sont les mesures nécessaires pour corriger le déficit excessif en 2013 au plus tard, si les conditions conjoncturelles le permettent, et d'accélérer la réduction du déficit au cas où les circonstances économiques ou budgétaires seraient plus favorables que prévu au moment de la recommandation.

Le 15 juin 2010, la Commission a conclu que la France avait engagé une « *action suivie d'effets* », conformément à la recommandation du Conseil précitée, et a considéré qu'aucune mesure supplémentaire au titre de la procédure concernant les déficits excessifs n'était nécessaire à ce stade.

Le 29 mai dernier², tenant compte de la « *forte détérioration de la position budgétaire due à une position globale de l'économie moins favorable*

¹ Cf. 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.

² Recommandation de la Commission du 29 mai 2013 de recommandation du Conseil pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France, COM(2013) 384.

que celle sur laquelle se fonde la recommandation du Conseil de 2009 », la Commission a **proposé d'accorder à la France une prolongation jusqu'à 2015 du délai pour corriger son déficit excessif.**

Ce report de deux années de la procédure est justifié par le fait que, selon la Commission, une « *prolongation d'un an seulement du délai de correction du déficit excessif rendrait nécessaire en 2014 un effort budgétaire nettement supérieur à l'effort budgétaire annuel moyen recommandé par le Conseil le 2 décembre 2009 pour la période 2010-2013* ». Ainsi, la Commission tient pleinement compte des effets récessifs des consolidations budgétaires.

Elle indique, en outre, que la « *France devrait parvenir à un déficit nominal de 3,9 % du PIB en 2013, de 3,6 % en 2014 et de 2,8 % en 2015* ».

Il faut souligner que **la prolongation du délai de correction du déficit excessif de la France proposée par la Commission européenne doit encore être confirmée par le Conseil de l'Union européenne.** En effet, cette recommandation a été examinée par le Conseil « ECOFIN » des 20 et 21 juin puis par le Conseil européen des 27 et 28 juin 2013. Elle sera, le cas échéant, adoptée par le Conseil « ECOFIN » des 8 et 9 juillet 2013.

b) Le solde structurel : nouvelle « norme » des politiques budgétaires depuis l'adoption du TSCG

La recommandation précitée de la Commission européenne de prolonger le délai de correction du déficit excessif de la France révèle le souci de **mieux concilier consolidation budgétaire et maintien de l'activité économique.**

En effet, **les réductions de déficits publics sont susceptibles d'avoir des effets importants sur la croissance.** A cet égard, la stagnation de l'activité constatée en 2012 a résulté, en grande partie, d'une réduction rapide et simultanée des déficits publics des pays de la zone euro. Il semblerait en effet que la crise économique ait conduit à accroître les multiplicateurs budgétaires¹, augmentant par la même occasion les effets récessifs des ajustements budgétaires².

Pour cette raison, il a été jugé préférable de définir **une règle d'équilibre définie en termes de solde structurel.** Cette évolution a été engagée avec l'adoption du **traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)** au sein de l'Union économique et monétaire européenne, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

En application de ce traité, les Etats doivent se doter d'un **objectif à moyen terme (OMT) de déficit structurel.** Celui-ci ne peut être supérieur à

¹ Les multiplicateurs budgétaires correspondent à l'impact sur le PIB d'une variation des dépenses ou des recettes publiques d'un point de PIB.

² Le Fonds monétaire international (FMI) a estimé, en octobre 2012, que les multiplicateurs budgétaires avaient atteint, au cours de la crise économique, un niveau compris entre 0,9 et 1,7.

0,5 % du PIB. Afin d'atteindre cet OMT, les Etats doivent également s'engager à suivre une **trajectoire de solde structurel**.

En vue de garantir le respect de cette trajectoire, le TSCG leur impose d'instituer un mécanisme de correction qui « *est déclenché automatiquement si les écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation* ». La notion d'« écart important » est définie par le volet préventif du pacte de stabilité comme correspondant à un **écart d'au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou d'au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives**.

En France, le traité a été transposé par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques¹ qui précise le contenu des **lois de programmation des finances publiques**, celles-ci devant notamment définir la trajectoire de solde structurel (*cf. infra*), et les **modalités d'application du mécanisme de correction**.

Ainsi, l'article 23 de la loi organique précitée prévoit qu'en vue du dépôt du **projet de loi de règlement**, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants² « *que font apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ». Lorsque de tels écarts sont identifiés, le Gouvernement doit en exposer les raisons dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement. Puis il doit **présenter les mesures de correction envisagées** dans le rapport remis dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et tenir compte de l'écart important ainsi constaté au plus tard dans le prochain projet de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

2. Une trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

La trajectoire de solde structurel retenue par la France a été précisée par **la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017**³.

¹ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

² Au titre de l'article 23 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, « un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».

³ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

L'objectif à moyen terme (OMT) retenu par la France est l'**équilibre structurel** (cf. tableau ci-dessous).

Evolution du solde effectif et du solde structurel prévue par la LPFP 2012-2017

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde effectif	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde structurel	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

De même, la loi de programmation définit une trajectoire d'**effort structurel** des administrations publiques, déterminant le niveau de l'effort, tant en dépenses qu'en recettes, nécessaire pour assurer le respect de la trajectoire de solde structurel.

Décomposition de l'effort structurel prévu par la LPFP 2012-2017

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ajustement structurel	1,2	2,0	0,6	0,6	0,5	0,2
Effort structurel	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1
<i>dont mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires</i>	1,1	1,6	-0,1	-0,2	0,0	-0,3
<i>dont efforts en dépenses</i>	0,3	0,3	0,6	0,7	0,4	0,4

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

L'effort structurel

L'effort structurel des administrations publiques représente ce qui, dans la variation du solde structurel, est **imputable à l'action discrétionnaire des pouvoirs publics**. Il est défini comme la somme d'un effort en dépenses et d'un effort en recettes.

L'effort en dépenses correspond à la **baisse des dépenses publiques (en points de PIB) corrigée des effets de la conjoncture** ; ainsi, ne sont pas prises en compte les variations de la dépense liées au cycle économique.

L'effort en recettes, quant à lui, est égal à l'impact estimé des **mesures fiscales et sociales nouvelles**.

Ainsi, la LPFP détaille les objectifs de soldes effectif et structurel pour chaque année de la période de programmation ainsi que les efforts à réaliser. **Il faut souligner que ces prévisions sont bâties sur la base d'hypothèses macroéconomiques arrêtées à la fin de l'année 2012** (celles-ci sont précisées dans le tableau ci-après). Par conséquent, une variation de ces hypothèses – en particulier de celle relative à la croissance du PIB – conduit nécessairement à « déformer » la trajectoire.

C'est précisément ce qu'il est advenu : **la dégradation de la situation économique ayant conduit à une révision des perspectives de croissance, le Gouvernement a été contraint de redéfinir une trajectoire de consolidation des finances publiques** dans le cadre du programme de stabilité 2013-2017 afin de sécuriser l'atteinte de l'objectif à moyen terme (OMT) à l'horizon 2017.

Principales hypothèses du scénario macroéconomique de la LPFP 2012-2017

(en %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance du PIB	1,7	0,3	0,8	2,0	2,0	2,0	2,0
Déflateur de PIB	1,3	1,7	1,8	1,75	1,75	1,75	1,75
Indice de prix à la consommation	2,1	2,0	1,8	1,75	1,75	1,75	1,75
Masse salariale privée	3,4	2,5	2,3	4,0	4,0	4,0	4,0
Croissance potentielle	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
Ecart de production (en % du PIB)	-0,8	-1,7	-2,3	-1,9	-1,4	-1,0	-0,6

Source : annexe à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

B. ... A ÉTÉ MODIFIÉE PAR LE PROGRAMME DE STABILITÉ 2013-2017

1. La révision des hypothèses macroéconomiques...

La forte dégradation de la conjoncture au cours de l'année 2012 du fait, notamment, du prolongement de la crise de la zone euro (dont le PIB s'est contracté de 0,6 % en 2012) et du ralentissement de l'activité mondiale, a rendu nécessaire **une révision des hypothèses de croissance pour les années 2013 et 2014.**

Ainsi, dans le cadre du programme de stabilité 2013-2017, le Gouvernement a ramené **la prévision de croissance à 0,1 % en 2013 et 1,2 % en 2014.** A compter de 2015, une hypothèse de croissance de 2 % est de nouveau retenue pour le reste de la période (*cf.* tableau ci-après).

Or une moindre croissance économique aboutit nécessairement à **une progression des recettes plus faible et à l'accroissement de certaines dépenses publiques**, et notamment de celles d'assurance chômage. Aussi, la révision des hypothèses macroéconomiques devait s'accompagner d'une redéfinition de la trajectoire de consolidation des finances publiques.

Principales hypothèses du scénario macroéconomique du programme de stabilité 2013-2017

(en %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance du PIB	0,0	0,1	1,2	2,0	2,0	2,0
Déflateur de PIB	1,6	1,5	1,75	1,7	1,7	1,7
Indice de prix à la consommation	2,0	1,3	1,75	1,75	1,75	1,75
Masse salariale privée	1,8	1,3	2,4	4,0	4,0	4,0
Croissance potentielle	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
Ecart de production (en % du PIB)	-2,0	-3,3	3,6	-3,1	-2,7	-2,3

Source : programme de stabilité 2013-2017

2. ... et de la trajectoire des finances publiques

Le programme de stabilité 2013-2017 a donc **modifié les prévisions d'évolution du solde effectif et du solde structurel pour la période de programmation**. Il faut, à ce titre, rappeler que seule la trajectoire exprimée en termes de solde structurel constitue un engagement au regard du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

Solde effectif et solde structurel prévus par le programme de stabilité 2013-2017

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde effectif	-4,8	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
Solde structurel	-3,7	-2,0	-1,0	-0,2	0,2	0,5

Source : programme de stabilité 2013-2017

Par conséquent, le niveau de l'**effort structurel** à consentir chaque année entre 2012 et 2017 est également modifié.

Décomposition de l'effort structurel prévu par le programme de stabilité 2013-2017

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ajustement structurel	1,2	1,8	1,0	0,7	0,5	0,2
Effort structurel	1,3	1,9	1,0	0,6	0,5	0,3
<i>dont mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires</i>	1,1	1,5	0,3	0,0	0,0	-0,2
<i>dont efforts en dépenses</i>	0,2	0,4	0,6	0,7	0,5	0,5

Source : programme de stabilité 2013-2017

a) Une trajectoire des finances publiques en apparence moins rigoureuse que la LPFP

En apparence, le programme de stabilité 2013-2017 peut **donner l'impression de poursuivre une trajectoire de consolidation des finances publiques moins rigoureuse** que celle arrêtée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. En effet, en 2013, l'objectif de déficit structurel est de 0,4 point de PIB inférieur à celui retenu par la LPFP. En outre, le retour du déficit public en-dessous de 3 % du PIB est repoussé à 2014.

Le solde structurel : comparaison entre la trajectoire prévue par la LPFP 2012-2017 et celle prévue par le programme de stabilité 2013-2017

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Trajectoire de solde structurel de la LPFP	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0
Trajectoire de solde structurel du projet de programme de stabilité	-3,7	-2,0	-1,0	-0,2	0,2	0,5
Ecart*	-0,1	-0,4	0,1	0,3	0,2	0,5

* Calculs de la commission des finances.

Sources : documents indiqués

Néanmoins, une analyse attentive de la trajectoire révèle un relèvement substantiel de la réduction du déficit structurel sur l'ensemble de la période.

b) En réalité, une accentuation de la réduction du déficit structurel

La programmation arrêtée par le programme de stabilité 2013-2017 prévoit **un excédent structurel de 0,5 point de PIB à compter de 2017**, alors que la LPFP prévoyait seulement l'équilibre structurel à cette échéance.

Aussi, le Gouvernement a prévu un accroissement conséquent de l'effort structurel ; celui-ci se traduit par **l'adoption de mesures supplémentaires en recettes pour un montant de près de 10 milliards d'euros sur l'ensemble de la période** (cf. tableau ci-après). La décomposition de ces mesures nouvelles a déjà fait l'objet d'un examen détaillé dans le cadre du rapport sur le projet de programme de stabilité 2013-2017¹. Il faut toutefois rappeler qu'un effort de près de 6 milliards d'euros supplémentaires devrait être effectué en 2014.

¹ Rapport d'information n° 532 (2012-2013) sur le programme de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fait au nom de la commission des finances du Sénat par François Marc.

**L'effort structurel prévu par le programme de stabilité 2013-2017
en comparaison avec la LPFP 2012-2017**

1. En points de PIB

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Effort structurel cumulé*
Programme de stabilité	1,3	1,9	1,0	0,6	0,5	0,2	5,5
<i>dont:</i>							
<i>Prélèvements obligatoires</i>	1,1	1,5	0,3	0,0	0,0	-0,2	2,5
<i>Dépenses</i>	0,2	0,4	0,6	0,7	0,5	0,5	3,0
LPFP	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1	5,0
<i>dont :</i>							
<i>Prélèvements obligatoires</i>	1,1	1,6	-0,1	-0,2	0,0	-0,3	2,0
<i>Dépenses</i>	0,3	0,3	0,6	0,7	0,4	0,4	3,0
Ecart**	-0,1	0,0	0,4	0,2	0,1	0,1	0,5
<i>dont :</i>							
<i>Prélèvements obligatoires</i>	0,0	0,0	0,3	0,2	0,1	0,1	0,5
<i>Dépenses</i>	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

2. Conversion indicative en milliards d'euros***

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Effort structurel cumulé
Programme de stabilité	24	38	21	15	10	4	110
<i>dont:</i>							
<i>Prélèvements obligatoires</i>	20	30	7	0	0	-6	50
<i>Dépenses</i>	4	8	14	15	10	10	60
LPFP	26	38	14	12	9	3	100
<i>dont :</i>							
<i>Prélèvements obligatoires****</i>	20	30	1	-3	-1	-7	40
<i>Dépenses</i>	6	8	13	15	10	10	60
Ecart	-2	0	7	3	1	1	10
<i>dont :</i>							
<i>Prélèvements obligatoires</i>	0	0	6	3	1	1	10
<i>Dépenses</i>	-2	0	1	0	0	0	0

* Calculs de la commission des finances.

** L'écart a été calculé à partir de celui du tableau en milliards d'euros.

*** Si l'on excepte les mesures nouvelles en PO de la LPFP, **les montants figurant dans le tableau en milliards d'euros** ne figurent en tant que tels dans aucun document du Gouvernement, mais ont été calculés à partir de montants en points de PIB. **Ils doivent donc être considérés comme de simples ordres de grandeur, en raison des arrondis.**

Dans le cas de l'année 2014, les montants ont été fixés de manière à satisfaire l'indication, par le programme de stabilité 2013-2017, que « l'effort en 2014, de l'ordre de 1 point de PIB, portera à hauteur de 70 % sur des économies en dépenses ».

**** Montants figurant dans la LPFP.

Sources : d'après les documents indiqués

Malgré l'effort prévu en recettes pour 2014, **l'effort global continue de porter, sur la période 2012-2017, principalement sur les dépenses publiques.** Ainsi, sur 110 milliards d'euros d'effort structurel, 60 milliards d'euros (soit 55 %) concerneraient les dépenses.

c) L'appréciation du programme de stabilité par la Commission européenne

Dans le cadre du semestre européen, chaque Etat membre doit transmettre au printemps à la Commission européenne et aux autres Etats membres son programme de stabilité (ou programme de convergence lorsqu'il n'appartient pas à la zone euro) ainsi que son programme national de réforme (PNR). Dans ce dernier document, les Etats membres doivent **exposer les réformes structurelles qu'ils entendent mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs de la stratégie « Europe 2020 »**, adoptée en 2010.

L'analyse de ces documents aboutit à l'adoption à l'été par le Conseil de l'Union européenne, sur proposition de la Commission, de **recommandations spécifiques** pour chaque Etat membre. Cette étape est la dernière du semestre européen.

La France a présenté son programme de stabilité et son programme national de réforme le 30 avril 2013.

Le 29 mai dernier, la Commission a publié une « recommandation de recommandation du Conseil »¹ dans laquelle elle indique que « *malgré les efforts d'assainissement considérables qui lui ont permis de ramener son déficit nominal de 7,5 % du PIB en 2009 à 4,8 % en 2012, la France ne devrait pas parvenir à corriger son déficit excessif en 2013* » et ajoute que « *cette situation s'explique notamment par un environnement économique plus défavorable que prévu* ».

A cet égard, la Commission précise que la « *stratégie budgétaire exposée dans le programme [de stabilité] vise principalement à atteindre l'objectif à moyen terme (OMT), c'est-à-dire l'équilibre structurel du budget* », jugeant que cette stratégie « *est plus ambitieuse que ne le requiert le pacte de stabilité et de croissance* ».

Néanmoins, l'exécutif européen considère que, du fait d'une reprise de l'activité économique moins rapide que prévu dans le cadre du programme de stabilité, « *à moins de mesures supplémentaires pour renforcer substantiellement l'effort [en 2014], l'effort budgétaire envisagé par les autorités ne sera pas compatible avec une correction du déficit excessif en 2014* », telle qu'annoncée par le Gouvernement français.

Eu égard aux effets récessifs d'une consolidation trop rapide des finances publiques dans un environnement économique dégradé, la

¹ *Recommandation de la Commission du 29 mai 2013 de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2017, COM(2013) 360.*

Commission recommande, par ailleurs, au Conseil de **reporter à 2015 au plus tard la correction du déficit excessif de la France soit reportée** (cf. *supra*).

Le document transmis par la Commission au Conseil le 29 mai 2013 comporte **six recommandations** (cf. encadré ci-après). Celles-ci ont été examinées lors du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013, au cours duquel le Président de la République, François Hollande, aurait obtenu que les recommandations du Conseil – qui doivent être formellement adoptées par le Conseil « ECOFIN » des 8 et 9 juillet 2013 – **ne mentionnent plus le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite.**

**« Recommandation de recommandation du Conseil » de la Commission
du 29 mai 2013**

« RECOMMANDE que la France s'attache, au cours de la période 2013-2014 :

1. à renforcer et poursuivre la stratégie budgétaire en 2013 ; à renforcer la crédibilité de l'ajustement en précisant, d'ici à l'automne 2013, et en mettant en œuvre les mesures nécessaires en 2014 et au-delà pour assurer la correction du déficit excessif de manière durable en 2015 au plus tard et la réalisation de l'effort d'ajustement structurel spécifié dans les recommandations émises par le Conseil dans le cadre de la PDE ; à consacrer toutes les recettes imprévues à la réduction du déficit ; une correction durable des déséquilibres budgétaires requiert la mise en œuvre crédible de réformes structurelles ambitieuses pour accroître la capacité d'ajustement et stimuler la croissance et l'emploi ; à maintenir le cap d'un assainissement budgétaire propice à la croissance et à renforcer encore l'efficacité des dépenses publiques, notamment en procédant comme prévu à un réexamen des postes de dépenses dans tous les sous-secteurs des administrations publiques ; à prendre, dans le cadre de la prochaine loi de décentralisation, des mesures destinées à améliorer les synergies et les économies entre les différents niveaux de l'administration, central, régional et local ; une fois le déficit excessif corrigé, à poursuivre l'effort d'ajustement structurel à un rythme approprié de manière à atteindre l'OMT d'ici à 2016 ; à prendre des mesures d'ici à la fin de l'année 2013 pour équilibrer durablement le système de retraite en 2020 au plus tard, par exemple en adaptant les règles d'indexation, en augmentant encore l'âge légal de départ à la retraite et la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein et en réexaminant les régimes spéciaux, tout en évitant une augmentation des cotisations sociales patronales, et à améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses de santé, notamment dans les domaines des dépenses pharmaceutiques ;

2. à s'assurer que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi réduit bien du montant envisagé le coût du travail et qu'aucune autre mesure n'annulera ses effets ; à poursuivre la réduction du coût du travail, notamment en adoptant d'autres mesures pour réduire les cotisations sociales patronales ; à faire en sorte que le salaire minimum évolue d'une manière propice à la compétitivité et à la création d'emplois, compte tenu de l'existence de dispositifs de soutien des salaires et d'exonérations sociales ;

3. à prendre des mesures pour améliorer l'environnement des entreprises et à développer la capacité d'innovation et d'exportation des entreprises, notamment des PME et des entreprises de taille intermédiaire ; en particulier, à lancer l'initiative annoncée de simplification du cadre réglementaire, et à améliorer les conditions générales propices à l'innovation, en renforçant les transferts de technologie et l'exploitation commerciale des résultats de la recherche, notamment par une réorientation des pôles de compétitivité ;

4. à prendre des mesures pour renforcer la concurrence dans le secteur des services ; à éliminer les restrictions injustifiées à l'accès aux services professionnels et à leur exercice,

notamment en ce qui concerne la forme juridique, la structure d'actionnariat, les quotas et les restrictions territoriales ; à prendre des mesures pour simplifier l'autorisation des ouvertures de commerces et supprimer l'interdiction de la vente à perte ; à mettre fin aux tarifs réglementés du gaz et de l'électricité pour les clients autres que les ménages et à renforcer la capacité d'interconnexion avec les pays voisins ; dans le secteur ferroviaire, à ouvrir le transport intérieur de passagers à la concurrence ;

5. à poursuivre les efforts de simplification du système fiscal et à améliorer son efficacité, tout en garantissant la continuité de la règle fiscale dans le temps ; à prendre des mesures pour supprimer les incitations fiscales favorisant l'endettement des entreprises ; à intensifier les efforts pour réduire et rationaliser les dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés, tout en réduisant le taux de ces impôts ; à rapprocher les taux réduits du taux normal de TVA et à supprimer les taux réduits inefficaces ; à prendre des mesures supplémentaires déplaçant la charge fiscale sur le travail vers les taxes environnementales ou la consommation ;

6. à mettre en œuvre intégralement et sans délai l'accord interprofessionnel de janvier 2013, en concertation avec les partenaires sociaux ; à prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre la segmentation du marché, notamment pour apporter une solution au cas des travailleurs intérimaires ; à lancer sans tarder une réforme du système d'indemnisation du chômage, en association avec les partenaires sociaux pour garantir la viabilité du système tout en faisant en sorte que celui-ci encourage de manière adéquate le retour à l'emploi ; à améliorer le taux d'emploi des travailleurs plus âgés et à stimuler leur participation au marché du travail ; à prendre des mesures spécifiques pour améliorer les perspectives d'emploi des chômeurs plus âgés, notamment par un accompagnement et une formation spécifiques ; à accroître la participation des adultes aux actions d'apprentissage tout au long de la vie, notamment des adultes les moins qualifiés et des chômeurs ; à faire en sorte que les services publics de l'emploi offrent effectivement un appui personnalisé aux chômeurs et que les politiques actives de l'emploi ciblent effectivement les plus défavorisés ; à prendre des mesures supplémentaires pour améliorer le passage de l'école au travail par l'intermédiaire, par exemple, d'une garantie pour la jeunesse et de la promotion de l'apprentissage. »

C. LA DÉGRADATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE A « DÉCALÉ » LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES...

1. L'écart de 0,3 % du PIB au solde structurel prévu par la LPFP en 2012...

En dépit d'un **ajustement structurel conséquent – à hauteur de 1,1 point de PIB –**, le solde structurel constaté en 2012 a été inférieur de 0,3 point de PIB au niveau prévu en loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Toutefois, **il ne s'agit pas d'un « écart important »** au sens du TSCG ou de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Ce dernier point a été **confirmé par l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) du 23 mai 2013¹** rendu en application du « mécanisme de correction » décrit précédemment.

¹ Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2013-02 du 23 mai 2013 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2012. (<http://www.ccomptes.fr/Actualites/A-la-une/Deuxieme-avis-du-Haut-Conseil-des-finances-publiques>)

Cet écart résulte principalement de la révision du déficit structurel pour 2011 (+0,2 point de PIB environ). En effet, **l'ajustement structurel réalisé en 2012 était très proche de la prévision de la LPFP 2012-2017** (1,2 point de PIB).

2. ... a conduit le Gouvernement à réactualiser la trajectoire de solde structurel

Cet « héritage » a conduit le **Gouvernement à réactualiser la trajectoire des finances publiques sur la période de programmation** dans le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (cf. tableau ci-dessous). Comme l'indique le Gouvernement, la « *trajectoire de solde structurel est légèrement ajustée par rapport à celle du programme de stabilité : les variations d'une année sur l'autre sont identiques, mais le niveau de départ en 2012 est modifié pour tenir compte de la publication mi-mai des comptes annuels par l'Insee (effet mécanique de la révision de croissance en 2011)* ».

Trajectoire pluriannuelle des finances publiques du programme de stabilité 2013-2017 « ajustée »

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde structurel (1)	-3,9	-2,2	-1,2	-0,4	0,0	0,3
Variation structurelle	1,1	1,8	1,0	0,7	0,5	0,2
Solde conjoncturel (2)	-0,8	-1,4	-1,6	-1,4	-1,2	-1,0
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde public (1)+(2)+(3)	-4,8	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7

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

La **trajectoire de variation structurelle** – soit de l'ajustement structurel – est identique à celle arrêtée dans le programme de stabilité 2013-2017. C'est pour cette raison que les prévisions retenues, à ce jour, par le Gouvernement permettent **l'atteinte de l'objectif à moyen terme (OMT) fixé par la LPFP 2012-2017** – à savoir l'équilibre structurel –, et ce en dépit du « décalage » de la trajectoire des finances publiques provoqué par la dégradation de la conjoncture économique.

D. ... SANS COMPROMETTRE, SELON LE GOUVERNEMENT, L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF À MOYEN TERME

La trajectoire « ajustée » présentée dans le cadre du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques permettrait, selon le Gouvernement, d'atteindre **un excédent structurel de 0,3 % du PIB en 2017**, soit un solde supérieur à l'équilibre structurel, qui a été retenu comme objectif à moyen terme (OMT) par la LPFP 2012-2017.

Le solde structurel : comparaison entre la trajectoire prévue par la LPFP 2012-2017 et celle prévue par programme de stabilité 2013-2017 « ajustée »*

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Trajectoire de solde structurel de la LPFP	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0
Trajectoire de solde structurel du projet de programme de stabilité « ajustée »	-3,9	-2,2	-1,2	-0,4	0,0	0,3
Ecart**	-0,3	-0,6	-0,1	0,1	0,0	0,3

* Il s'agit de la trajectoire de solde structurel du programme de stabilité ajustée pour tenir compte de la publication mi-mai des comptes annuels par l'Insee.

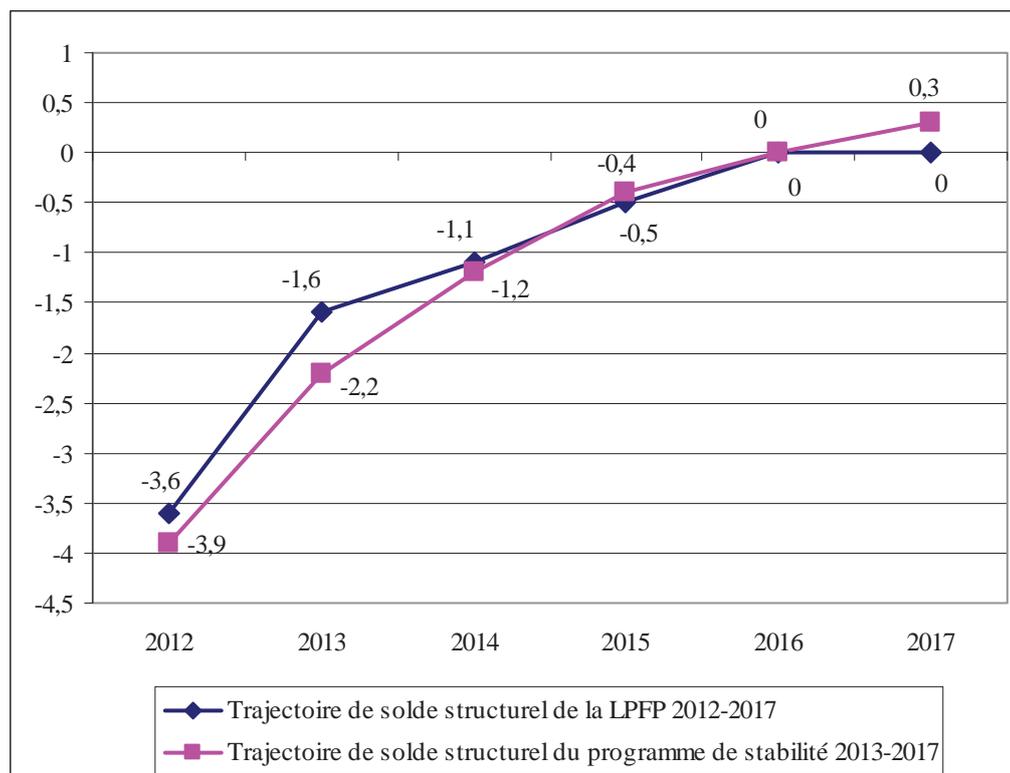
** Calculs de la commission des finances.

Sources : documents indiqués

Il apparaît donc que **la trajectoire d'ajustement structurel qui avait été présentée par le Gouvernement lors du programme de stabilité 2013-2017 est tout à la fois rigoureuse et pragmatique** : elle relève l'effort budgétaire à réaliser sur la période afin de compenser d'éventuels aléas dans le respect de l'évolution prévisionnelle de solde structurel.

Comparaison des trajectoires de solde structurel prévues par la LPFP 2012-2017 et le programme de stabilité 2013-2017

(en % du PIB)



Sources : documents indiqués

Néanmoins, **la trajectoire proposée dans le cadre du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques comporte de nombreuses incertitudes**, notamment du point de vue des hypothèses

macroéconomiques qui le fondent. Ce point avait été souligné par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis portant sur le programme de stabilité¹. **Parce qu'une dégradation plus grande qu'anticipée de la conjoncture économique ralentirait la consolidation budgétaire, il sera nécessaire d'apporter une attention particulière à la mise en œuvre des efforts structurels prévus en 2013, puis au cours des exercices suivants.**

II. UN EFFORT STRUCTUREL SANS PRÉCÉDENT EN 2013

En 2013, le programme de stabilité 2013-2017 – que reprend le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques – prévoit un effort structurel de 1,9 point de PIB. Celui-ci se répartit entre les recettes, à hauteur de 1,5 point de PIB, et les dépenses, pour 0,4 point de PIB.

Grâce à cet effort, le Gouvernement prévoit un retrait du déficit effectif à 3,7 % du PIB et du déficit structurel à 2,2 % du PIB – soit un écart de 0,6 point de PIB à la prévision de la LPFP qui s'explique, comme cela a été indiqué précédemment, par le « décalage » de la trajectoire de consolidation des finances publiques imputable à la dégradation des conditions économiques.

De toute évidence, ce « décalage » de la trajectoire était nécessaire ; en effet, **corriger les écarts aux soldes prévus par la LPFP dès l'exercice 2013 aurait conduit à accroître un ajustement aux effets récessifs dans un contexte économique dégradé.** Aussi le Gouvernement a-t-il, à juste titre, décidé de ne pas présenter de projet de loi de finances rectificative au cours du premier semestre. Lors de son audition par la commission des finances du Sénat, Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget, a déclaré le mercredi 12 juin dernier : *« le Gouvernement a fait le choix de ne pas ajouter l'austérité à la récession et donc de laisser jouer les stabilisateurs automatiques en recettes. Autrement dit, les moins-values constatées au premier semestre ne seront pas compensées par un tour de vis fiscal. Il convient de ne pas accroître le risque récessif »*².

Lors de la même audition, le ministre a également précisé que l'appréciation du déficit pour l'exercice 2013 était encore difficile, *« le contexte étant instable »*. En outre, il a reconnu l'existence d'un *« aléa baissier »* pour ce qui est des prévisions de solde effectif en 2013. **S'il est nécessaire d'être pleinement conscient des risques que l'évolution de la**

¹ Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2013-01 du 15 avril 2013 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2013 à 2017.

(<http://www.ccomptes.fr/Actualites/A-la-une/Premier-avis-du-Haut-Conseil-des-finances-publiques>)

² Audition de Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget, par la commission des finances du Sénat le 12 juin 2013, sur le règlement du budget et l'approbation des comptes de l'année 2012.

conjoncture fait peser sur la trajectoire des finances publiques, ceux-ci doivent être considérés avec circonspection eu égard à l'incertitude qui entoure les perspectives économiques.

Le Gouvernement tirera en temps voulu, si cela est nécessaire, les conséquences d'une dégradation de la conjoncture plus forte qu'anticipé. Ainsi, le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques précise qu'en « *vue des projets de lois financières pour 2014, le Gouvernement mettra à jour ses prévisions macroéconomiques. La trajectoire de finances publiques sera alors revue en conséquence, dans le respect des cadres national et européen de gouvernance des finances publiques, et avec en particulier la flexibilité permise par la proposition de la Commission de report à 2015 de la date limite de retour du déficit sous 3 %* ».

A. UN EFFORT DE 1,5 POINT DE PIB EN RECETTES FRAGILISÉ PAR LES INCERTITUDES ÉCONOMIQUES ?

En 2013, **l'ajustement structurel repose principalement sur les recettes** ; l'effort en recettes atteint ainsi 1,5 point de PIB – soit un peu plus de 30 milliards d'euros (*cf. supra*). Il résulte en grande partie des lois financières pour 2013 et de la montée en charge des mesures prises lors de la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

L'évolution des recettes publiques est fortement corrélée à la conjoncture. Par conséquent, une dégradation accrue de la situation économique pourrait réduire la progression des recettes et **limiter les effets des efforts de consolidation des finances publiques.**

Dans son avis du 15 avril 2013 précité portant sur le programme de stabilité, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a souligné qu'« *un certain nombre d'aléas sont susceptibles de différer la reprise de l'économie et d'avoir un impact négatif sur les prévisions pour les années 2013 et 2014* », tout en reconnaissant l'existence d'aléas pouvant « *avoir un impact positif sur la prévision* ». Aussi, l'incertitude domine s'agissant des perspectives de croissance à court terme. C'est la raison pour laquelle **il peut être intéressant de mesurer les risques sur les finances publiques inhérents à une évolution plus défavorable de la croissance économique que prévu.**

1. Les aléas relatifs à la croissance économique

Si la croissance économique était de -0,1 % en 2013 – au lieu de +0,1 %, comme cela est prévu dans le programme de stabilité 2013-2017 – **les recettes pourraient être inférieures de près de 2 milliards d'euros à la prévision.** A supposer que les dépenses publiques soient conformes à l'objectif, le déficit effectif serait dégradé de près de 0,1 point de PIB et pourrait s'établir à 3,8 % du PIB.

En retenant une anticipation de croissance plus dégradée encore, de -0,3 % – qui correspond à une prévision du *Consensus Forecasts*¹ –, **les recettes pourraient être de 4 milliards d’euros en deçà de la prévision** et le déficit effectif serait proche de 3,9 % du PIB.

Les modalités d’établissement de ces projections sont précisées *infra* dans le présent rapport, dans **la partie relative à la sensibilité de la trajectoire des finances publiques à la conjoncture économique**.

Il faut souligner qu’il ne s’agit là **que d’une projection « mécanique » des recettes publiques en cas d’évolution moins favorable de la croissance du PIB et non d’une prévision**. En outre, les hypothèses qui la sous-tendent demeurent incertaines, notamment en ce qui concerne l’élasticité des recettes dont l’exercice 2012 a révélé les difficultés de prévision.

Par ailleurs, il n’est pas exclu que la croissance soit supérieure, *in fine*, à ce que peuvent le laisser entrevoir les données actuellement disponible. En tout état de cause, comme l’a souligné le Gouvernement dans le rapport préalable au débat d’orientation des finances publiques, la « *mise à jour de la trajectoire nominale de finances publiques est [...] à ce stade prématurée. En matière macroéconomique, la prévision repose sur un certain nombre d’hypothèses dont les prochains indicateurs conjoncturels permettront d’apprécier la robustesse* » ; il ajoute, par ailleurs qu’« *en matière de recettes, d’importantes échéances sont à attendre d’ici le dépôt des projets de lois de finances de l’automne 2013, avec l’analyse du second acompte d’impôt sur les sociétés (cet impôt étant l’impôt le plus volatil), l’exploitation des déclarations d’impôt sur le revenu et l’évolution des rentrées de TVA, qui fait l’objet en ce début d’année d’évolutions volatiles* ».

2. Les risques inhérents à l’élasticité des recettes

Dans son rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques*, la Cour des comptes identifie des risques pesant sur les prévisions de certaines recettes. Le manque à gagner susceptible de résulter de ces risques est évalué à **6 milliards d’euros** en 2013 (*cf.* tableau ci-après).

¹ Le Consensus Forecasts est un organisme privé collectant mensuellement les prévisions d’un panel des principaux instituts de conjoncture privés.

Les risques, hors prévision de la croissance du PIB, pesant sur les recettes du programme de stabilité identifiés par la Cour des comptes

(en milliards d'euros)

<i>Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)</i>	<i>0 à 1,5</i>
<i>Impôt sur les sociétés</i>	<i>0 à 2,5</i>
Total Etat	0 à 4
<i>Taxe foncière et d'habitation</i>	<i>0 à 0,25</i>
<i>Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises</i>	<i>0 à 0,5</i>
<i>Recettes non fiscales des collectivités territoriales</i>	<i>0 à 0,15</i>
Total administrations publiques locales (APUL)	0 à 0,9
Total organismes divers d'administration centrale (ODAC)	0 à 0,1
Prélèvements au profit des administrations de sécurité sociale (ASSO)	0 à 1
Total administrations publiques (APU)	0 à 6

Source : Cour des comptes

Les risques identifiés par la Cour découlent, en partie, de l'élasticité des recettes au taux de croissance, et notamment de celle de la TVA ou encore de l'impôt sur les sociétés. En effet, au cours de l'exercice 2012, l'élasticité de ces prélèvements avait été sensiblement inférieure aux prévisions retenues et même, négative (*cf.* tableau ci-après).

Elasticité des recettes fiscales au taux de croissance en 2012

	Elasticité prévue en LFI 2012	Elasticité constatée	Ecart
IR net	1,9	4,0	2,1
IS net	2,6	-1,4	-3,9
TVA nette	1,1	-0,8	-1,9
TICPE	-0,5	-1,8	-1,2

Note de lecture : En 2012, si le taux de croissance avait été de 1 %, le rendement de l'impôt sur le revenu net aurait crû de 4 points.

Source : Gouvernement (réponses au questionnaire du rapporteur général)

Toutefois, il faut noter que **le concept d'élasticité perd une grande partie de son intérêt lorsque les croissances sont négatives ou proches de zéro**. Dans le cas de la TVA, la principale explication de ce ralentissement est la faible croissance de l'assiette taxable. En effet, l'écart constaté entre la dernière prévision de recettes de TVA et l'exécution constatée de 3,3 milliards d'euros s'explique, à hauteur de 1,7 milliard d'euros, par la révision à la baisse des emplois taxables dans le cadre des derniers comptes nationaux publiés par l'Insee et par des effets de structure de consommation défavorables (report de la consommation vers des produits à taux réduits, notamment). Par ailleurs, s'agissant des entreprises, un changement de comportement a été identifié : les demandes de restitution de crédits ont été plus importantes en 2012, ce qui pourrait expliquer une dégradation supplémentaire de 0,4 milliard d'euros¹.

¹ Un écart résiduel de 0,9 milliard d'euros reste encore inexpliqué.

Rien ne permet d'affirmer qu'un tel phénomène pourrait se reproduire en 2013 ; il est encore trop tôt pour l'affirmer. A cet égard, il faut noter que la situation budgétaire au 31 mai 2013 fait apparaître un montant de TVA collecté de 56,4 milliards d'euros, en progression de 1,5 % par rapport à l'année précédente (55,5 milliards d'euros en mai 2012). Au même titre, le rendement de l'impôt sur les sociétés est, à la même date, en progression de 15,4 % (10,1 milliards d'euros contre 8,7 milliards d'euros en 2012). Or, **l'impôt sur les sociétés et la TVA représentent les deux tiers des risques identifiés par la Cour des comptes.**

Dans ces conditions, **il paraît particulièrement difficile d'établir des prévisions solides en ce qui concerne l'élasticité des recettes à ce stade de l'exécution.** Aussi la Cour des comptes ne procède-t-elle qu'à une analyse de risque.

3. Les contentieux fiscaux

Au-delà des incertitudes inhérentes aux évolutions de la conjoncture économique, existent également des risques liés aux **contentieux fiscaux susceptibles de peser sur le montant des recettes publiques.** Il s'agit notamment des remboursements pouvant survenir au titre du contentieux « OPCVM » ou de celui du précompte immobilier. Le montant ainsi provisionné en 2013 s'élève à 2,8 milliards d'euros.

Comme le souligne la Cour des comptes, la « *prévision des dépenses au titre des contentieux est entourée d'une très grande incertitude, notamment en ce qui concerne le calendrier des décaissements* ».

Hypothèses retenues au titre des contentieux fiscaux

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	0,0	-2,8	-2,7	-2,8	0,0	0,0
Précompte	0,0	0,0	-1,0	-1,0	0,0	0,0
Contentieux OPCVM	0,0	-1,5	-1,8	-1,8	0,0	0,0
Contentieux taxe sur les communications électroniques*	0,0	-1,3	0,0	0,0	0,0	0,0

* Contentieux réglé dans un sens favorable (cf. ci-dessous).

Source : rapport préalable au débat d'orientation budgétaire

Cependant, **les montants inscrits ne préjugent en rien de l'issue des contentieux.** A ce titre, il faut noter que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a validé, le 27 juin dernier, la taxe sur les communications électroniques qui avait été déclarée incompatible avec le droit de l'Union par la Commission européenne. Par conséquent, le risque de remboursement au titre de cette imposition, d'un montant de 1,3 milliard d'euros en 2013, disparaît.

B. DES OBJECTIFS DE DÉPENSES RÉALISTES

En 2013, le taux de croissance des dépenses publiques en volume prévu par le programme de stabilité 2013-2017 est le même que celui arrêté dans le cadre de la loi de programmation pour les années 2012 à 2017, soit 0,9 %.

Selon la Cour des comptes, dans le rapport sur les perspectives des finances publiques précité, ces objectifs sont « *susceptibles d'être respectés* ». Si cette dernière identifie des « *risques* », elle estime malgré tout que « *le risque pesant sur les prévisions de dépenses du programme de stabilité est limité et pourrait être pour une large part neutralisé par des économies plus importantes sur les dépenses de santé et la charge d'intérêt* ».

1. Des tensions sur les dépenses de l'Etat « contrôlées »

a) La réserve de précaution limite les risques de dépassement des crédits inscrits en loi de finances initiale

Pour ce qui est des dépenses de l'Etat, la Cour des comptes identifie **un possible dépassement des crédits inscrits en loi de finances initiale de 1,1 à 2,1 milliards d'euros**. Ainsi, les tensions identifiées par la Cour des comptes concernent principalement « *les ministères sociaux (0,6 à 0,9 Md€), la défense (0,8 à 1,2 Md€) et l'agriculture (0,1 à 0,3 Md€)* ». Toutefois, elle considère que la « *réserve de précaution complétée par le surgel supplémentaire de 2 Md€ de crédits en janvier 2013, devrait suffire pour couvrir les dépassements prévisibles sur le budget général si, comme l'an dernier, les crédits ne sont pas dégelés trop tôt* ».

b) Les risques liés au prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne a été relevé de 19,6 milliards d'euros à 20,4 milliards d'euros (soit une **augmentation de 837 millions d'euros**). Il s'agissait de prendre en compte l'adoption de deux budgets rectificatifs pour l'exercice 2012 et du budget définitif pour 2013 (cf. encadré ci-après). Le Gouvernement avait toutefois annoncé qu'« *afin de maintenir inchangé le montant de la norme de dépenses, ces 837 M€ seront gagés par des économies à due concurrence sur les ministères en gestion 2013. Cette dépense supplémentaire sera gagée, courant 2013, au sein des dépenses relevant du périmètre "0 valeur"* ».

Le relèvement du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

Le relèvement du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne opéré dans le cadre de la loi de finances pour 2013 visait à prendre en compte :

- **le budget rectificatif n° 5 pour l'exercice 2012** adopté le 21 novembre 2012, pour un montant de 670 millions d'euros, afin d'abonder le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) au profit de l'Italie au titre du tremblement de terre intervenu en Emilie-Romagne ;

- **le budget rectificatif n° 6 pour l'exercice 2012** adopté le 12 décembre 2012, pour un montant de 6 milliards d'euros, afin de couvrir les besoins de crédits de paiement de fin d'année. Ce montant a été alloué, pour 4,4 milliards d'euros, au profit des fonds structurel (fonds social européen, fonds de développement régional et fonds de cohésion), au fonds européen de développement régional (FEDER), à hauteur de 1 milliard d'euros ; 600 millions d'euros étaient, en outre, prévus au titre de la compétitivité ;

- **le budget pour l'année 2013** adopté le 12 décembre 2012, dont le montant total s'élève à 132,8 milliards d'euros (soit 142 millions d'euros de plus que le montant retenu par le Gouvernement lors de la construction du projet de loi de finances).

Les deux budgets rectificatifs ont été à l'origine de la majeure partie de la réévaluation du prélèvement sur recettes (815 millions d'euros), l'adoption du budget pour l'année 2013 n'ayant entraîné qu'une hausse de la contribution de la France de 23 millions d'euros.

Néanmoins, **il n'est pas exclu que le budget de l'Union européenne soit réévalué au cours de l'exercice 2013**, ce qui entraînerait une hausse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne en proportion de la contribution française au budget communautaire (16 %). A ce titre, il faut rappeler que la Commission européenne a déposé, le 27 mars 2013, un projet de budget rectificatif n° 2¹ prévoyant une « *augmentation des crédits de paiement de 11,2 milliards d'euros* » ; celui-ci vise à « *combler des besoins non encore ouverts d'ici à la fin de l'exercice, de manière à honorer les obligations découlant d'engagements passés et présents, à éviter des pénalités financières et à permettre aux bénéficiaires de recevoir les fonds prévus par les politiques de l'UE pour lesquelles le Parlement et le Conseil avaient autorisé les crédits d'engagement correspondants lors de budgets annuels antérieurs. Les crédits de paiement supplémentaires demandés permettront de réduire les engagements restant à liquider (RAL) ainsi que le risque de reporter sur l'exercice 2014 des niveaux anormalement élevés de factures impayées* ».

Ainsi, si le budget communautaire devait être accru de 11,2 milliards d'euros pour l'exercice 2013, **le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne serait relevé de 1,8 milliard d'euros**. Toutefois, il ne faut y voir qu'un ordre de grandeur dans la mesure où le projet

¹ *Projet de budget rectificatif n° 2 de la Commission européenne, enregistré le 27 mars 2013, COM(2013) 183.*

de la Commission est encore en discussion ; la réévaluation du budget de l'Union pourrait être plus limitée.

2. Les aléas positifs entourant les dépenses publiques...

a) Des dépenses d'assurance maladie susceptibles d'être inférieures à la prévision

Le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2013 prévoit un montant des dépenses d'assurance maladie, dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), de **175,2 milliards d'euros en 2013**, inférieur à la prévision retenue en loi de financement de la sécurité sociale (175,4 milliards d'euros). Ce montant représente une augmentation de 2,7 % par rapport aux dépenses de l'année 2012.

Cette évolution provient d'un **effet de base favorable résultant de dépenses de soins de ville inférieures de 480 millions d'euros à l'estimation** retenue lors de la construction de l'ONDAM pour 2013. Selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, il serait partiellement compensé par « *le coût de la grippe saisonnière de début d'année, le rendement un peu moins élevé que prévu de certaines économies, le risque d'un nouveau dépassement sur les dépenses de soins à l'étranger* » ; toutefois, elle ajoute « *en sens inverse, la tendance des soins de ville, hors mesures, pourrait se révéler plus modérée que prévu* »¹.

Dans son avis publié le 31 mai dernier, le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie estime « *qu'une grande partie de l'effet de base hérité de 2012 peut être conservé et qu'une prévision prudente prenant en compte tous les aléas négatifs conduit pour 2013 à un montant de dépenses inférieur de 200 M€ à l'objectif. Mais les réalisations pourraient être sensiblement plus basses* »².

Ainsi, **l'évolution favorable des dépenses d'assurance maladie – inférieure de 200 à 480 millions d'euros à la prévision – participerait pleinement au respect de l'objectif d'évolution des dépenses retenu par le Gouvernement en 2013** et serait susceptible de compenser, du moins en partie, d'éventuels dépassements de prévision sur d'autres postes de dépenses ou des dépenses exceptionnelles.

b) Une charge de la dette réduite par le ralentissement de l'inflation

Dans le rapport sur les perspectives des finances publiques précité, la Cour des comptes prévoit des **économies substantielles sur la charge de la**

¹ Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, « Comptes de la sécurité sociale : résultats 2012, prévisions 2013 », juin 2013.

² Avis du comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie n° 2013-2 du 31 mai 2013 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie

dette indexée¹ en raison de l'amplification du ralentissement de l'inflation en 2013² ; elle estime que « *la charge d'indexation pourrait, de ce fait, être inférieure de 500 M€ à la prévision du programme de stabilité* » et ajoute que, dans ces conditions, « *la charge nette de la dette et de la trésorerie pourrait diminuer, de 46,3 Md€ en 2012 à 45,7 Md€ en 2013* ».

Ainsi, cette réduction de la charge de la dette viendrait s'ajouter à celle qui avait d'ores et déjà été anticipée lors de la conception du programme de stabilité 2013-2017 ; en effet, l'Agence France Trésor (AFT) avait alors révisé la charge de la dette à la baisse pour 2013, à hauteur de 700 millions d'euros.

3. ... compenseraient les risques de dépassement des prévisions

La Cour des comptes estime qu'au titre de l'exercice 2013, **les dépenses des administrations publiques locales (APUL) pourraient avoir été sous-estimées de près de 1 milliard d'euros**, tout en précisant que les « *les prévisions en ce domaine sont intrinsèquement très fragiles* ». Elle ajoute qu'il y a « *aussi un risque de dépassement des dépenses prévues pour les [organismes divers d'administration centrale] mais qui est difficilement chiffrable* ».

Pour conclure, il faut souligner que **les risques relatifs aux dépenses d'indemnisation du chômage sont limités**. Le programme de stabilité 2013-2017 retient une hypothèse de croissance de 6,1 % de ces dépenses, contre une prévision de 1,6 % dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Dans la situation financière publiée en mai 2013³, l'Unédic prévoit une hausse des dépenses d'indemnisation de 7,5 % (pour atteindre 34,3 milliards d'euros) ; toutefois, cette prévision est établie « *sous les hypothèses d'une récession en 2013 (- 0,2 % du PIB)* ».

III. UN EFFORT STRUCTUREL PORTANT PRINCIPALEMENT SUR LES DÉPENSES EN 2014

En 2014, **l'effort structurel devrait atteindre 1 point de PIB** et porterait, pour **70 %, sur les dépenses**.

Selon la trajectoire exposée par le Gouvernement dans le rapport préalable au débat d'orientation budgétaire, il permettrait de **ramener le solde structurel à -1,1 point de PIB en 2014** – soit un niveau proche de la

¹ Les titres indexés représentaient, à la fin du mois de mai 2013, un encours total de 183 milliards d'euros, soit 12,7 % de l'encours total de la dette négociable.

² Selon l'Insee, l'indice des prix à la consommation (IPC) avait, en mai 2013, progressé de 0,8 % sur un an.

³ Unédic, « Situation financière de l'assurance chômage. Prévision pour les années 2013 et 2014 », mai 2013.

prévision arrêtée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (-1,2 % point de PIB) – et le solde effectif à -2,9 % du PIB.

A. UN EFFORT STRUCTUREL EN RECETTES DE 0,3 POINT DE PIB

1. Des mesures nouvelles pour un montant de 14 milliards d'euros

S'agissant des recettes, le Gouvernement prévoit que **des mesures seront proposées dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014**, « *notamment afin de compenser la baisse de rendement en 2014 de mesures mises en œuvre en 2013 (notamment le plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt et la réforme de la quote-part pour frais et charges sur les plus-values de cession de titres de participation), ainsi les rendements inférieurs aux prévisions de certaines mesures (taxe sur les transactions financières principalement) et les mesures censurées par le Conseil constitutionnel (la future taxe exceptionnelle à 75 % sur les très hauts revenus contribuera à cet objectif)* ».

Selon les indications données par Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget, lors de l'examen du projet de programme de stabilité 2013-2017¹, **ces mesures nouvelles pourraient représenter 6 milliards d'euros environ** et résulter de :

- l'accord des partenaires sociaux sur les retraites complémentaires AGIRC-ARRCO (pour environ 1 milliard d'euros) ;
- la lutte contre la fraude (pour près de 2 milliards d'euros) ;
- la réduction des dépenses fiscales et des niches sociales (pour 2 milliards d'euros environ) ;
- la consolidation de recettes prévues en 2013 et qui n'ont pas été perçues en raison de décisions du Conseil constitutionnel ou qui n'ont pas donné le rendement attendu (cf. *supra*).

Il faut préciser qu'à cet effort devront s'ajouter des mesures nouvelles ayant vocation à compenser la perte de recettes résultant du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), d'un montant de 4 milliards d'euros, de même que la disparition de plusieurs mesures temporaires – c'est-à-dire dont l'incidence budgétaire disparaît en 2014 – qui représente également un moindre rendement de 4 milliards d'euros environ.

Par conséquent, **les lois financières pour 2014 devront prévoir des mesures nouvelles présentant un produit de près de 14 milliards d'euros.**

¹ Audition de Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget, par la commission des finances du Sénat, le 17 avril 2013, sur le programme national de réforme et le programme de stabilité.

2. Enclencher le verdissement de la fiscalité

L'augmentation des recettes fiscales doit être l'occasion, dès le PLF 2014, d'**enclencher le mouvement vers le nécessaire « verdissement » de la fiscalité française.**

Un tel mouvement était d'ailleurs prévu, dès l'origine, au sein du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi présenté par le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, au lendemain de la remise du rapport de Louis Gallois. Aux termes de ce Pacte, le financement du **CICE**, soit 20 milliards d'euros à compter de 2016, doit être financé, à cet horizon :

- à hauteur de 10 milliards d'euros par des économies en matière de dépense publique ;

- pour 7 milliards d'euros, par le réaménagement des taux de la TVA dès le 1^{er} janvier 2014 ;

- et, **pour 3 milliards d'euros, par la mise en place d'une nouvelle fiscalité environnementale.**

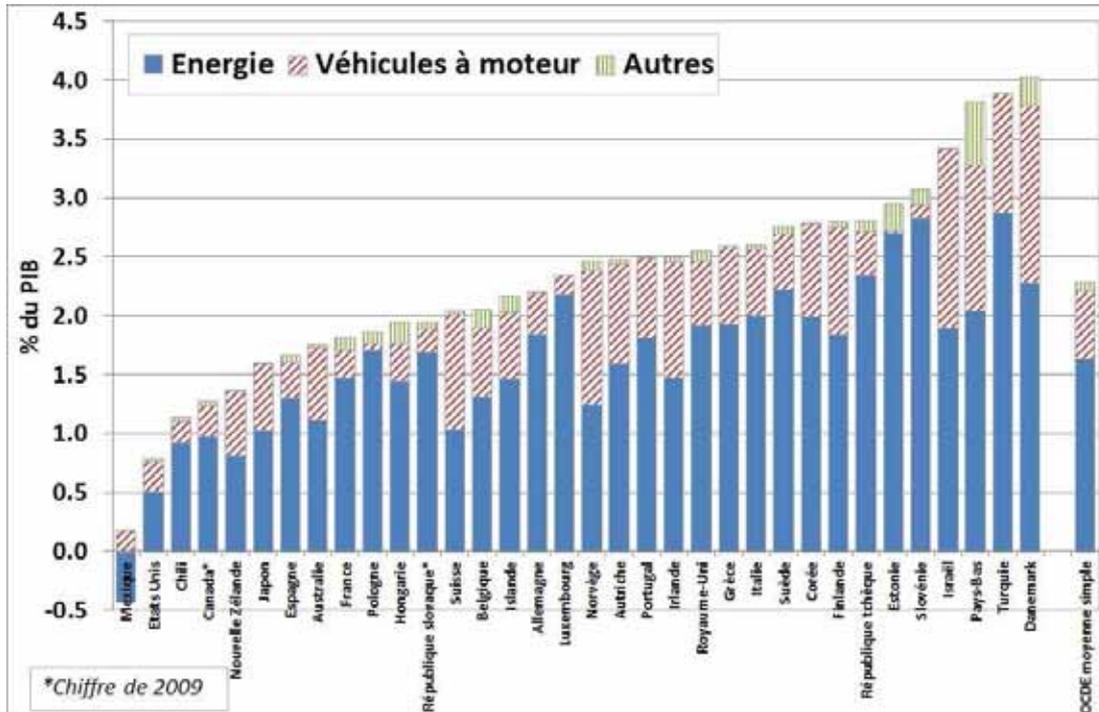
Bien entendu, la création du CICE dès la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 ne saurait modifier les termes de cette équation, ni en matière de maîtrise de la dépense publique, ni pour ce qui concerne la fiscalité « verte ».

Votre rapporteur général, appuie sans ambiguïté cette évolution à condition que la montée en puissance de la fiscalité environnementale ne se traduise pas par une augmentation des prélèvements obligatoires (compte tenu de l'effet du CICE) mais traduise un basculement progressif des impôts vers des assiettes plus « vertueuses ». Il ne s'agit donc pas de multiplier les propositions sur l'utilisation de cette recette, ce qui équivaldrait à habiller une augmentation de dépenses publiques qu'il importe, à l'inverse, de maîtriser. Au contraire, **cette orientation doit se comprendre comme un élément à part entière d'une démarche globale de compétitivité**, le « signal de prix » écologique soutenu étant alors le corollaire de la diminution du coût du travail en France. Telle est d'ailleurs bien la cohérence du financement partiel du CICE par des taxes « vertes ».

De ce point de vue, **la France dispose d'importantes marges de progression**, comme l'ont montré, notamment, des études de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE)¹. Ainsi, en 2010, elle se classait en 27^e position sur les 34 membres de cette organisation internationale pour ce qui concerne le poids de la fiscalité environnementale dans son PIB – cf. graphique ci-après.

¹ Voir notamment « *La fiscalité, l'innovation et l'environnement* », OCDE, 2010.

Recettes fiscales environnementales, en pourcentage du PIB, 2010



Source : OCDE

En toute hypothèse, **l'augmentation de la fiscalité environnementale ne doit pas se concevoir (ni être perçue par les assujettis) comme punitive**, au risque d'être disqualifiée au sein de l'opinion publique, particuliers comme professionnels. Les modalités pratiques de mise en œuvre d'une telle réforme revêtent donc une importance toute particulière, tout comme la pédagogie qu'il conviendra de développer.

C'est pourquoi **il est nécessaire que cette évolution soit à la fois très progressive** (quitte à ne présenter qu'un rendement limité en 2014) **mais clairement perçue, dès le départ, comme inéluctable** par l'ensemble des agents économiques. L'Etat devrait donc définir une trajectoire pluriannuelle, et s'y tenir au fil des ans, **afin que les ménages et les entreprises disposent de temps pour adapter leurs comportements**. Votre rapporteur général souscrit donc à la méthode proposée par Christian de Perthuis, président du comité pour la fiscalité écologique mis en place par le Gouvernement.

A partir de là, les paramètres précis de cette « nouvelle fiscalité environnementale » seront débattus à l'automne, lors de la « session budgétaire ». Au vu du rendement recherché à terme, il paraît **nécessaire de s'appuyer sur une assiette énergétique**, pouvant inclure une base reposant sur des émissions de gaz à effet de serre, à condition de s'assurer de la parfaite constitutionnalité du dispositif.

B. UN EFFORT STRUCTUREL INÉDIT SUR LES DÉPENSES

L'effort structurel en dépenses proposé par le Gouvernement approche 0,7 point de PIB. Comme cela a été indiqué précédemment, il peut se calculer à partir de **la différence entre la croissance constatée des dépenses et leur croissance spontanée** – considérée comme égale à la croissance potentielle (+1,5 % en volume en 2014).

Ainsi, pour atteindre son objectif, le Gouvernement prévoit de **limiter la progression en volume des dépenses publiques à 0,4 %**, ce qui correspond à un minimum de 12,7 milliards d'euros d'économies. A cette fin, il est indiqué dans le document « tiré à part » que le Gouvernement prévoit **14 milliards d'euros d'économies**. Celles-ci comprennent :

- la reconduction des efforts réalisés en 2013 à travers **le respect de la norme « zéro valeur » sur les dépenses de l'Etat** – hors charge de la dette et des pensions –, soit une économie de près de 7 milliards d'euros, selon le Gouvernement ;

- **la baisse supplémentaire de 1,5 milliard d'euros des dépenses entrant dans le périmètre « zéro valeur »** (sa répartition est précisée *infra* dans le présent rapport) ;

Les 8,5 milliards d'euros découlant des deux mesures précitées intègrent une **minoration des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales à hauteur de 1,5 milliard d'euros**.

- **un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) devant progresser de 2,6 % en 2014**, contre +2,7 % en 2013. Ce ralentissement de l'ONDAM de 0,1 point représente un effort supplémentaire de près de 175 millions d'euros en 2014. Surtout, **l'effort s'élève à près de 2,6 milliards d'euros par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses de santé** ; en effet, dans le cadre de son avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, notre collègue Jean-Pierre Caffet avait établi que la croissance spontanée des dépenses de santé était de 4,1 % par an¹. Par ailleurs, le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques prévoit « *un effort supplémentaire de 300 M€ programmé pour tenir compte de l'impact favorable du [crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi] sur le coût des soins, notamment en révisant les tarifs des cliniques privées qui en bénéficient* » ;

- **une diminution des dépenses de pensions résultant de l'accord signé par les partenaires sociaux en mars 2013 sur les retraites complémentaires AGIRC-ARRCO**. Cet accord prévoit notamment une sous-indexation des pensions pendant trois ans ; l'économie qui en résulte est évaluée à 1 milliard d'euros environ ;

¹ Avis n° 104 (2012-2013) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2013 fait au nom de la commission des finances du Sénat par Jean-Pierre Caffet.

- **des économies sur la branche famille**, pour un montant proche de 1,1 milliard d'euros en 2014. Celles-doivent résulter des mesures annoncées par le Premier ministre le 3 juin dernier dans le cadre de la rénovation de la politique familiale : gel et modulation de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ou encore suppression de la majoration du complément de libre choix d'activité (CLCA).

IV. LA SENSIBILITÉ DE LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES À LA CONJONCTURE

Dans son avis du 15 avril 2013 portant sur le programme de stabilité 2013-2017, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a mis en évidence l'existence d'**incertitudes s'agissant des hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la trajectoire des finances publiques retenue par le Gouvernement**. Parmi les aléas qu'il identifie, certains sont susceptibles, selon lui, « *de différer la reprise de l'économie* », alors que d'autres peuvent « *avoir un impact positif sur la prévision* ».

Aussi a-t-il été jugé utile d'être en mesure d'appréhender les conséquences d'une dégradation plus importante que prévu de la conjoncture économique. C'est la raison pour laquelle des projections de solde effectif, de solde structurel et de dette publique ont été réalisées sur la base de deux scénarii plus dégradés que celui retenu par le Gouvernement :

- le premier scénario (**scénario A**) retient une hypothèse de croissance du PIB de -0,1 % en 2013, conforme à celle de l'Insee et de la Commission européenne¹ et de +0,8 % en 2014, qui correspond aux prévisions récentes de l'OCDE² ; à compter de 2015, la croissance effective est supposée converger vers la croissance potentielle, telle qu'estimée par la LPFP, sans toutefois la dépasser, et atteindre +1,5 % en 2015-2016 puis +1,6 % en 2017 ;

- le second scénario (**scénario B**) retient les hypothèses de croissance du *Consensus Forecasts* de juin 2013 pour les années 2013 et 2014, à savoir respectivement -0,3 % et +0,6 % ; à compter de 2015, la croissance effective est également supposée converger vers la trajectoire de croissance potentielle de la LPFP, sans toutefois la dépasser, et atteindre +1,5 % en 2015-2016 puis +1,6 % en 2017.

Ces deux scénarii ne peuvent être regardés que comme une « **analyse de risques** » permettant de disposer d'un ordre de grandeur des conséquences d'une moindre croissance. Cependant, cette démarche ne doit pas occulter les aléas positifs entourant les actuelles prévisions macroéconomiques ; ceux-ci

¹ Cf. Commission européenne, « *European Economic Forecast* », European Economy 2/2013, printemps 2013.

² Cf. OCDE, « *OECD Economic Outlook* », Vol. 2013/1, mai 2013.

ont d'ores et déjà été analysés par votre rapporteur général lors de l'examen du programme de stabilité 2013-2017¹, mais il faut par ailleurs noter que :

- la France pourrait bénéficier d'une hausse de la demande allemande, tirée par une augmentation des salaires, en moyenne, de 2,6 % au cours de l'année 2012 ; cette tendance semble devoir se poursuivre en 2013². En outre, l'activité économique de l'Allemagne pourrait être stimulée si l'on considère le **plan de « relance » envisagé par la Chancelière allemande, Angela Merkel** qui consiste, notamment, en la réalisation de 25 milliards d'euros de travaux d'infrastructures routières ;

- **le Premier ministre a annoncé un plan d'investissement**, dont les modalités devraient être précisées au début du mois de juillet ; il s'agit de donner un nouvel élan aux investissements d'avenir et d'en développer les effets, afin d'accroître le potentiel de croissance français ;

- **les effets du pacte de compétitivité** devraient peu à peu se faire ressentir ; ainsi, Louis Gallois, commissaire général à l'investissement a jugé que les premiers effets des mesures engagées (CICE, etc.) apparaîtraient « *dans deux-trois ans* ».

¹ Ibid.

² Ainsi, au cours du printemps dernier, ont été accordées plusieurs augmentations de salaires significatives : les fonctionnaires régionaux ont obtenu une hausse de leur traitement de +5,6 % sur deux ans ; sur les vingt prochains mois, 3,7 millions de salariés du secteur de la métallurgie (automobile, machines-outils, etc.) devraient bénéficier d'une hausse des salaires de 5,6 % ; de même, le patronat de la distribution allemande a proposé une augmentation des salaires de 4 % en deux étapes à près de 3 millions de salariés.

Sensibilité des recettes publiques à la conjoncture

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Scénario du Gouvernement						
Croissance (en %)	0,0	0,1	1,2	2,0	2,0	2,0
Recettes*	1052,3	1098,4	1134,0	1175,9	1219,4	1259,8
Elasticité des recettes	1,1	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
Scénario A						
Croissance (en %)	0,0	-0,1	0,8	1,5	1,5	1,6
Recettes*	1052,3	1096,5	1128,0	1164,1	1201,3	1236,3
Elasticité des recettes	1,1	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
Ecart	0,0	-2,0	-6,0	-11,9	-18,1	-23,5
Scénario B						
Croissance (en %)	0,0	-0,3	0,6	1,5	1,5	1,6
Recettes*	1052,3	1094,5	1124,0	1159,9	1197,1	1231,9
Elasticité des recettes	1,1	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
Ecart	0,0	-3,9	-10,0	-16,0	-22,4	-27,9

* Les prévisions de recettes sont établies sur la base des hypothèses d'élasticité retenues dans le cadre du programme de stabilité 2013-2017 et intègrent les mesures nouvelles annoncées.

Source : commission des finances (à partir des hypothèses du programme de stabilité 2013-2017 appliquées aux données 2012 établies par l'Insee le 15 mai 2013)

Sensibilité du déficit et de la dette à la conjoncture

(en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Scénario du Gouvernement						
Croissance (en %)	0,0	0,1	1,2	2,0	2,0	2,0
Solde effectif	-4,8	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
Solde structurel	-3,9	-2,2	-1,2	-0,4	0,0	0,3
Dette publique	90,2	93,6	94,3	92,9	90,7	88,2
Scénario A						
Croissance (en %)	0,0	-0,1	0,8	1,5	1,5	1,6
Solde effectif	-4,9	-3,8	-3,2	-2,6	-2,0	-1,7
Solde structurel	-3,9	-2,2	-1,2	-0,4	0,0	0,3
Dette publique*	90,2	93,9	95,2	94,8	93,8	92,6
Scénario B						
Croissance (en %)	0,0	-0,3	0,6	1,5	1,5	1,6
Solde effectif	-4,9	-3,9	-3,4	-2,8	-2,2	-1,9
Solde structurel	-3,9	-2,2	-1,2	-0,4	0,0	0,3
Dette publique*	90,2	94,2	95,9	95,6	94,8	93,7

* Il est supposé que seule la variation de la dette imputable au déficit est sensible aux évolutions du PIB (les éléments exogènes, soit ceux non pris en compte dans le calcul du déficit mais comptabilisés dans la dette publique, conformément aux règles européennes – dettes contractées par le FESF, apports au capital du MES, etc. –, sont déterminés en retenant les hypothèses du programme de stabilité 2013-2017).

Source : commission des finances (à partir des hypothèses du programme de stabilité 2013-2017 appliquées aux données 2012 établies par l'Insee le 15 mai 2013 et du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques)

Les projections réalisées sur la base des scénarii A et B font apparaître **la sensibilité des recettes aux hypothèses macroéconomiques**. Ainsi, comme cela a été indiqué, les recettes publiques seraient inférieures à la prévision de près de 2 milliards d'euros en 2013 si la croissance était ramenée à -0,1 % et d'environ 4 milliards d'euros si le PIB reculait de 0,3 %.

Afin de mesurer la sensibilité du déficit et de la dette publique à la conjoncture, il est supposé que les objectifs de dépenses arrêtés par le Gouvernement dans le cadre du programme de stabilité sont respectés. Dès lors, seules les recettes varient selon l'hypothèse de croissance retenue ; en outre, les mesures nouvelles annoncées sont intégrées aux projections.

Si l'on considère l'ensemble de la période de programmation, il apparaît que la trajectoire de l'ajustement structurel retenue par le Gouvernement ne permettrait pas, en cas de dégradation de la situation économique – et tant dans le scénario A que B – de faire revenir le déficit en deçà de 3 % dès 2014 comme le prévoit le programme de stabilité 2013-2017. Toutefois, il apparaît que **le niveau d'effort structurel prévu par le programme de stabilité permettrait de mettre fin au déficit excessif – au sens du pacte de stabilité et de croissance – dès 2015** (le déficit effectif serait de 2,6 % du PIB dans le scénario A et de 2,8 % du PIB dans le scénario B), conformément aux recommandations de la Commission européenne du 29 mai 2013. Le déficit effectif serait, malgré tout, proche de 2 % du PIB à la fin de la programmation et le ratio de la dette publique sur le PIB, supérieur à son niveau de 2012.

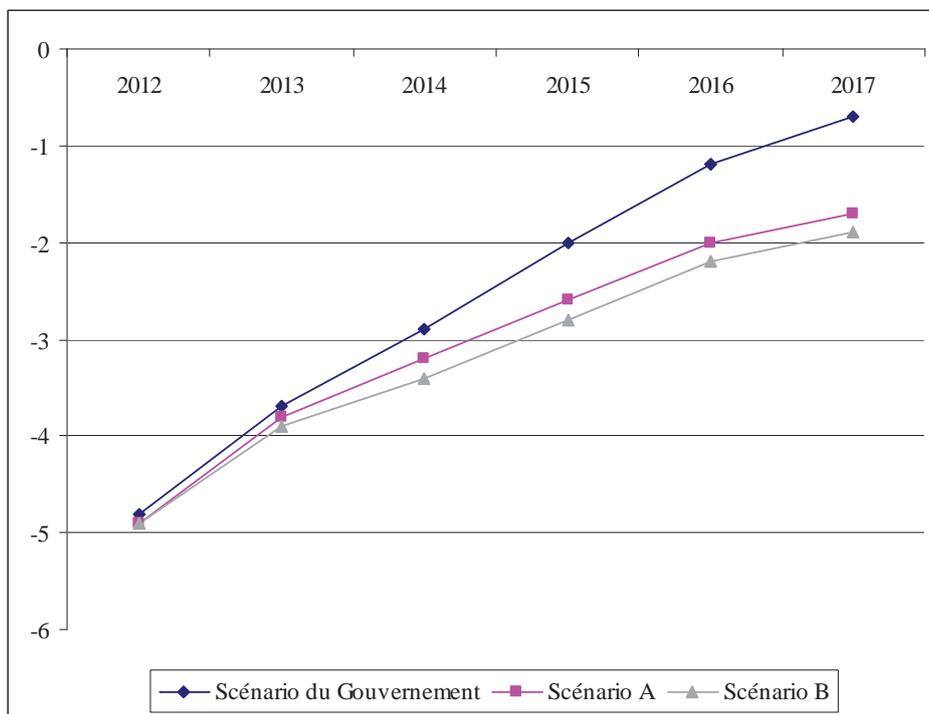
Il faut, en outre, rappeler que cette dernière a retenu une hypothèse d'évolution du déficit effectif selon laquelle la « *France devrait parvenir à un déficit nominal de 3,9 % du PIB en 2013, de 3,6 % en 2014 et de 2,8 % en 2015* » (cf. *supra*).

S'agissant de l'évolution du solde structurel, sa trajectoire resterait inchangée ; en effet, le creusement de l'écart de production (soit la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel) lié à la dégradation de la situation économique n'aurait pour effet que d'accroître la part conjoncturelle du déficit effectif. Il faut noter que l'écart de production utilisé dans le cadre de ce calcul repose sur l'hypothèse de croissance potentielle arrêtée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Quant à la dette publique, si la dégradation des conditions économiques – et l'augmentation du déficit effectif qui en découle – provoquerait un relèvement de son niveau maximal (95,2 % du PIB en 2014 dans le scénario A ou 95,9 % du PIB dans le scénario B au cours de la même année), celle-ci **amorcerait sa décroissance conformément aux prévisions du programme de stabilité 2013-2017, soit à compter de 2015** ; sa réduction est cependant moins rapide ensuite.

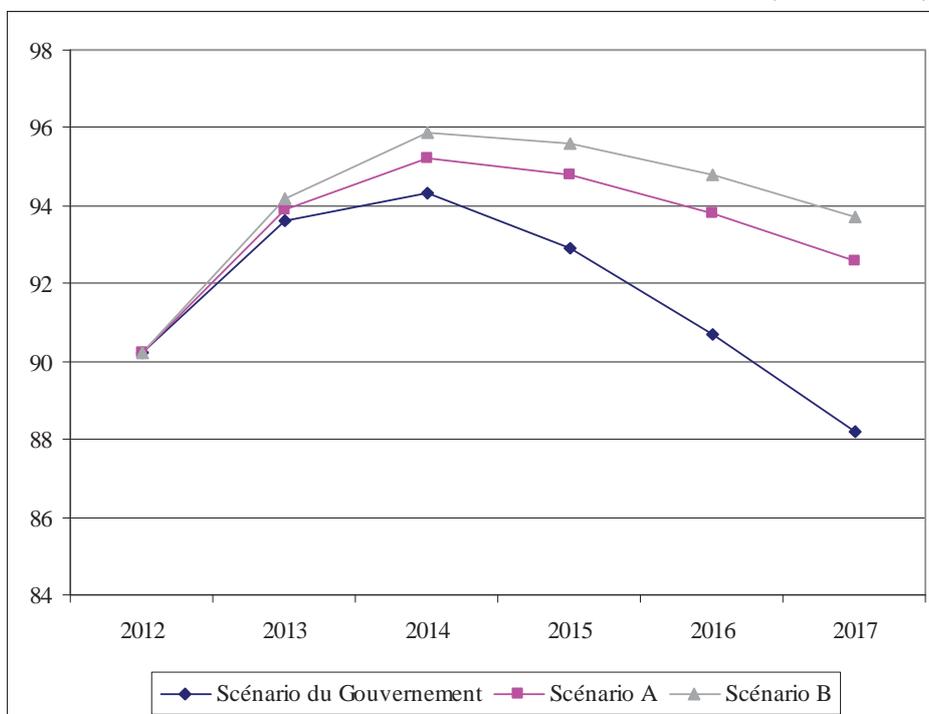
Evolution du solde effectif selon les hypothèses macroéconomiques

(en % du PIB)



Evolution de la dette publique selon les hypothèses macroéconomiques

(en % du PIB)



Source : commission des finances (à partir des hypothèses du programme de stabilité 2013-2017 appliquées aux données 2012 établies par l'Insee le 15 mai 2013 et du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques)

V. SOLDE STRUCTUREL ET CROISSANCE POTENTIELLE

La prévision d'évolution du PIB potentiel joue un rôle essentiel dans la gouvernance des finances publiques. En effet, la trajectoire est désormais exprimée en termes de solde structurel ; or, comme cela a été indiqué précédemment, **le calcul du solde structurel repose sur le PIB potentiel.**

Dans le cadre du mécanisme de correction prévu par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques¹, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) contrôle chaque année, avant l'examen du projet de loi de règlement, le respect de la trajectoire de solde structurel (cf. encadré ci-après). A cet égard, il faut rappeler qu'à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Caffet, la loi organique précise que, dans le cadre du calcul de l'écart à la trajectoire pouvant déclencher le mécanisme de correction, **la trajectoire de PIB potentiel utilisée pour ce calcul est celle figurant dans le rapport annexé à la LPFP.**

La trajectoire de PIB potentiel prévu par la LPFP 2012-2017

(en %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance potentielle	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6

Source : annexe à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

Toutefois, ainsi que l'a indiqué le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans son avis du 15 avril 2013 précité, les « *difficultés méthodologiques qui s'attachent à l'estimation du PIB potentiel* doivent être soulignées. Ces estimations divergent selon les institutions ou les organisations qui les réalisent. Elles donnent par ailleurs lieu à de fréquentes révisions. L'exercice est de ce fait particulièrement difficile au lendemain d'une crise économique et financière majeure dont tous les impacts n'ont probablement pas encore été identifiés » ; à cela, le Haut Conseil ajoute qu'il « *examinera cette question de manière plus approfondie à l'occasion de ses travaux futurs* ».

Eu égard à l'importance des hypothèses entourant le PIB potentiel dans le suivi de l'évolution des finances publiques, la présente partie s'attache à mesurer les aléas qui entourent, à ce jour, les prévisions de croissance potentielle et leurs effets sur la trajectoire de solde structurel.

A. LA CROISSANCE POTENTIELLE EST DÉLICATE À ÉVALUER

La croissance potentielle peut être définie comme **la croissance qui résulterait du seul jeu des facteurs de production** : le capital, le travail et

¹ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

les gains de productivité des entreprises (qui peuvent résulter de progrès techniques ou encore organisationnels). Les projections de croissance potentielle reposent donc sur **l'évolution future des facteurs de production**.

A titre d'exemple, **un accroissement rapide de la population active est susceptible de relever le niveau de la croissance potentielle**. Ainsi, un document de la direction générale du Trésor datant de 2006 avait relevé de 0,3 point les prévisions de croissance potentielle de la France, prenant acte des nouvelles projections de l'Insee s'agissant de la population active à l'horizon 2050¹ ; celle-ci devait ainsi s'élever à 2,1 % sur la période 2008-2015, 1,8 % entre 2016 et 2030, et atteindre 1,9 % entre 2031 et 2050.

Les estimations de croissance potentielle demeurent soumises à de nombreuses incertitudes. Il existe, à ce titre, des **aléas positifs** ; une réforme des retraites, en augmentant l'âge moyen de cessation d'activité, peut ainsi conduire à accroître la population active et donc le potentiel de croissance. Agiraient dans le même sens un relèvement du taux de fécondité ou encore du taux d'emploi des jeunes.

B. LES EFFETS POSSIBLES DE LA CRISE SUR LA CROISSANCE POTENTIELLE

Cependant, **le prolongement de la crise économique actuelle a suscité des interrogations quant à l'évolution du PIB potentiel**. En cas de crise, trois scénarii sont envisageables :

- un scénario dit du « trou d'air », dans lequel le PIB potentiel et sa croissance ne sont pas durablement affectés par la crise et peuvent être rapidement restaurés. Dans ce cas, le PIB potentiel reste sur sa tendance antérieure dans la mesure où il est « rejoint » par le PIB réel : ce dernier est stimulé par un surcroît de demande qui résulte d'une baisse des prix imputable à une offre momentanément supérieure à la demande ;

- un scénario dans lequel le niveau du PIB potentiel est durablement affecté par la crise, sa croissance ne retrouvant que progressivement son niveau d'avant-crise ;

- un scénario dans lequel le PIB potentiel et sa croissance sont affectés à long terme.

Dans ces deux derniers scénarii, **la baisse durable du PIB réel entraîne celle du PIB potentiel**. En effet, la pérennisation d'une conjoncture atone se traduit par des faillites d'entreprises, un recul de l'investissement productif, voire une perte de l'employabilité des actifs en situation de chômage durable, qui tendent à réduire la production potentielle.

¹ Maylis Coupet, « Révisions de la croissance potentielle de l'économie française à moyen terme », *Trésor-Eco*, n° 2, novembre 2006.

S'agissant de **l'impact des crises sur la productivité globale des facteurs de production**, celui-ci est plus ambigu. Les périodes de crise contraignent les entreprises à restructurer leurs activités, ainsi qu'à rechercher une meilleure efficacité – ce qui favorise la productivité. A l'inverse, elles conduisent à une chute des investissements, notamment dans la recherche et le développement (R&D), ce qui est susceptible de détériorer durablement la productivité.

Il faut noter que l'avis précité du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a souligné que la « *crise économique et financière s'est traduite, selon le Gouvernement, par des pertes définitives de capacité productives de l'ordre de 5 points de PIB. Celles-ci s'expliqueraient notamment par des faillites d'entreprises, un ralentissement des investissements et de l'innovation, ainsi que par une perte de compétences liées à la hausse du chômage* ».

Deux questions subsistent : la crise a-t-elle durablement réduit le niveau du PIB potentiel et sa croissance ? Et, si tel est le cas, dans quelle mesure ? Une réduction substantielle du niveau du PIB potentiel et de sa croissance aboutirait à réduire les capacités de « rebond » de l'économie française ; par ailleurs, elle modifierait la trajectoire de solde structurel qui constitue le nouveau fondement de la programmation des finances publiques.

C. PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES ET CROISSANCE POTENTIELLE

L'incidence de la crise sur la croissance potentielle est difficile à cerner. Le Gouvernement, quant à lui, prévoit que l'abaissement de la croissance potentielle devrait progressivement se résorber avant que celle-ci rejoigne sa tendance, située aux alentours de 1,5-1,6 %. Cette hypothèse sert aujourd'hui de fondement à la programmation des finances publiques.

Dans une récente publication, Patrick Artus et Jean-Christophe Caffet ont retenu une évaluation de la croissance potentielle comprise entre 0,5 % et 1 %¹. Aussi, **il a paru intéressant de s'interroger sur les effets d'une variation de la croissance potentielle sur la trajectoire de solde structurel.** Il ne s'agit aucunement d'une prévision de la croissance potentielle, qui réclamerait un travail approfondi ; **l'exercice suivant ne répond donc pas à une logique économique, mais vise seulement à mettre en évidence la sensibilité de la trajectoire de solde structurel aux variations de la croissance potentielle.** Deux scénarii sont donc retenus : le premier retient une hypothèse de croissance potentielle qui demeure à 1,3 % sur toute la période (scénario A) ; le second est fondé sur l'hypothèse d'un taux de croissance qui s'élève sur toute la période jusqu'à atteindre 2 % en 2015 (scénario B).

¹ Patrick Artus et Jean-Christophe Caffet, « Combien de temps une croissance très faible en France ? », *Flash Economie – Natixis*, n° 412, 30 mai 2013.

Evolution de la trajectoire de solde structurel en cas de variation de la croissance potentielle

(en %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance du PIB	0,0	0,1	1,2	2,0	2,0	2,0
Solde effectif	-4,8	-3,7	-2,9	-2,0	-1,2	-0,7
Scénario du Gouvernement						
Croissance potentielle	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
Solde structurel	-3,9	-2,2	-1,2	-0,4	0,0	0,3
Scénario A						
Croissance potentielle	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Solde structurel	-3,9	-2,3	-1,4	-0,8	-0,3	-0,1
Scénario B						
Croissance potentielle	1,3	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0
Solde structurel	-3,9	-2,2	-1,3	-0,6	0,2	0,7

Source : commission des finances

La seule idée qui doit ressortir de cette représentation simplifiée de l'évolution de la trajectoire de solde structurel en cas de variation de la croissance potentielle est celle qu'**une croissance potentielle moins élevée ralentit la réduction du déficit structurel** – du fait d'un creusement moins rapide de l'écart de production, ce qui a pour effet d'accroître la part conjoncturelle du déficit effectif –, alors qu'une croissance potentielle plus élevée l'accélère.

En tout état de cause, **une mauvaise évaluation de la croissance potentielle serait sans incidence « institutionnelle » sur la programmation des finances publiques** puisque celle-ci repose sur la trajectoire de PIB potentiel fixée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

DEUXIÈME PARTIE

LES PERSPECTIVES POUR LE BUDGET DE L'ETAT EN 2014

I. UNE RÉDUCTION DES DÉPENSES SUPÉRIEURE AUX OBJECTIFS DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

A. UNE POURSUITE DE LA RÉDUCTION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE PAR UN EFFORT ACCRU SUR LES DÉPENSES EN 2014...

1. Une exécution 2013 susceptible d'affecter les perspectives pour 2014

La loi de finances initiale pour 2013 avait prévu un **déficit budgétaire de 61,5 milliards d'euros**, révisé à la hausse de près de 7 milliards d'euros à l'occasion du programme de stabilité, pour s'établir à **68,3 milliards d'euros** (*cf. supra*), sous l'effet principalement des modifications suivantes :

- une révision à la baisse des prévisions de croissance économique (0,1 % au lieu de 0,8 %) qui a conduit à réduire le produit attendu **des recettes fiscales de 8,2 milliards d'euros** (dont 4,5 milliards d'euros pour la TVA, 2 milliards d'euros pour l'IS, 1 milliard d'euros pour l'impôt sur le revenu et 0,4 milliard d'euros pour la TIPCE) ;

- en sens inverse, une **économie de 0,7 milliard d'euros au titre de la charge de la dette**.

S'agissant des recettes fiscales de l'Etat, la Cour des comptes a identifié un risque de moins-values pouvant atteindre 4 milliards d'euros (*cf. supra*).

S'agissant des dépenses, deux versements opérés en début d'année 2013 – alors qu'ils avaient été plus tardifs au cours de l'année 2012 – expliquent l'essentiel de la progression des dépenses de fonctionnement sur la période comprise entre mai 2012 et mai 2013 : d'une part, l'augmentation du capital de la Banque européenne d'investissement (à hauteur de 1,6 milliard d'euros) et d'autre part, une dotation au Mécanisme européen de stabilité (pour un montant de 3,3 milliards d'euros).

La progression des dépenses de personnel sur une année, à la fin du mois de mai 2013 (+ 1,6 %) est entièrement imputable à l'évolution des dépenses de pensions. Par ailleurs, selon les données publiées par l'Insee pour le premier trimestre 2013, l'indice de traitement brut – grille indiciaire

(ITB-GI), qui exclut les primes, n'avait progressé que de 0,02 % au cours du premier trimestre, traduisant une maîtrise des dépenses salariales¹.

L'exécution des dépenses ne laisse donc pas apparaître de dérapage qui ne pourrait pas être couvert en exécution, compte tenu notamment de l'augmentation de 2 milliards d'euros des crédits de la réserve de précaution en début d'année.

Au total, l'exécution 2013 ne justifie pas, à ce stade, de recourir à un collectif budgétaire, que ce soit pour ajuster les prévisions de recettes, qui restent trop incertaines à ce stade de l'année, **pour procéder à des réallocations de crédits, qui n'apparaissent pas nécessaires**, ou encore pour prendre des mesures nouvelles, en recettes ou en dépenses, destinées à limiter les risques de dérapage du déficit, ce qui aurait un effet récessif.

2. Une réduction du déficit budgétaire par un effort accru sur les dépenses en 2014

a) Des dépenses de l'Etat en 2014 en diminution de 1,5 milliard d'euros sur le périmètre de la norme « zéro valeur »

(1) Un objectif ambitieux de réduction des dépenses

Le tableau ci-après détaille l'évolution des dépenses de l'Etat proposée pour le projet de loi de finances pour 2014.

¹ L'ITB-GI évolue principalement sous l'effet de la valeur du point de la fonction publique, de la revalorisation de l'indice minimum et des mesures catégorielles ayant un impact sur la grille indiciaire.

Evolution proposée des dépenses pour 2014

(crédits de paiement, en milliards d'euros)

Format constant LFI 2013	LFI 2013	2014			Ecart PLF 2014 - LFI 2013
		LPFP	PLF 2014	Ecart PLF-LPFP	
Dépenses du budget général (hors dette et pensions et mission RCT)	196,3	196,5	196,3	- 0,2	0,0
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne (hors BR UE 2012)	19,6	20,3	20,3	0,0	0,7
Transfert aux collectivités locales (PSR + RCT)	58,4	57,7	56,9	- 0,8	- 1,5
Taxes affectées plafonnées	5,1	5,0	4,5	- 0,5	- 0,6
Total des dépenses de l'Etat hors charges de la dette et de pensions	279,4	279,5	278,0	- 1,5	- 1,4
Charge de la dette*	46,9	48,4	47,8	- 0,6	0,9
Contribution au CAS Pensions*	45,2	46,4	45,6	- 0,8	0,4
<i>dont contributions Etat*</i>	<i>40,0</i>	<i>41,0</i>	<i>40,3</i>	<i>- 0,7</i>	<i>0,3</i>
<i>dont contributions opérateurs*</i>	<i>5,2</i>	<i>5,4</i>	<i>5,3</i>	<i>- 0,1</i>	<i>0,1</i>
Total des dépenses de l'Etat	371,5	374,2	371,4	- 2,8	- 0,1

* montants évaluatifs, susceptibles d'évoluer d'ici le dépôt du PLF.

Source : ministère du budget

Les dépenses de l'Etat, hors charge de la dette et pensions, **s'établiraient à 278 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2014 (au format de la loi de finances initiale pour 2013), **soit un effort supérieur de 1,5 milliard d'euros à celui résultant de l'application de la norme « zéro valeur »** retenue par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017¹.

La stabilisation, en valeur, des dépenses de l'Etat, hors charge de la dette et pensions, suppose la réalisation d'une économie de 7 milliards d'euros par an par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses de l'Etat, selon le Gouvernement². Cet effort, prévu dans la LPFP, prenait déjà en

¹ Cet objectif est d'autant plus remarquable que l'augmentation du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, à hauteur de 0,7 Md€, qui était pris en compte dans la LPFP, vient durcir l'exigence du respect de la norme par rapport à 2013.

² Selon le Gouvernement, cette évolution tendancielle annuelle se décompose comme suit : masse salariale : + 2,2 milliards d'euros ; dépenses au profit d'autres entités (prélèvements au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, dotations aux opérateurs) : + 1,9 milliard d'euros ; dépenses d'intervention + 1,7 milliard d'euros ; dépenses d'investissement : + 0,7 milliard d'euros ; dépenses de fonctionnement : + 0,5 milliard d'euros. La Cour des comptes retient un chiffrage légèrement inférieur (+ 6 milliards d'euros), en retenant une évolution tendancielle moindre des dépenses de personnel (hors pensions) et d'investissement.

compte une diminution de 750 millions d'euros des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

L'économie supplémentaire de 1,5 milliard d'euros résulte d'un effort **partagé avec les opérateurs** (pour lesquels le plafond des taxes affectées est réduit de 0,5 milliard d'euros par rapport à la LPFP) **et les collectivités territoriales** (pour lesquelles les transferts sont réduits de 750 millions d'euros par rapport à la LPFP).

Au total, les collectivités territoriales sont donc mises à contribution, avec une baisse des concours financiers de l'Etat de 1,5 milliard d'euros en 2014 et 3 milliards d'euros en 2015 dont la répartition a récemment fait l'objet de propositions de la part du Comité des finances locales.

Sur le périmètre de la norme « zéro volume », les dépenses de l'Etat atteindraient **371,4 milliards d'euros, soit 2,8 milliards d'euros de moins** que dans la LPFP, du fait des économies de dépenses sous la norme « zéro valeur » (- 1,5 milliard d'euros), d'une charge de la dette inférieure aux prévisions (- 0,6 milliard d'euros) et de moindres contributions de l'Etat et des opérateurs aux dépenses de pensions (- 0,8 milliard d'euros). **Les dépenses sous la norme « zéro volume » seraient ainsi inférieures à celles de 2013.**

L'économie attendue sur la charge de la dette (soit 0,6 milliard d'euros) sera intégralement affectée au désendettement de l'Etat. Elle conduit le Gouvernement à chiffrer à **9 milliards d'euros le montant global des économies du budget 2014 par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses.**

(2) Des économies réalisées dans le cadre de la modernisation de l'action publique

Destinées notamment à étudier les économies structurelles qui pourraient être mises en œuvre afin de réduire les dépenses publiques, les évaluations en cours de quarante-neuf politiques publiques dans le cadre de la **modernisation de l'action publique (MAP)** portent sur plus de 20 % de la dépense publique totale – soit près de 200 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter près de 50 millions d'euros de dépenses fiscales.

Les services de la Commission européenne, comme le Fonds monétaire international (FMI), dans le cadre de sa récente mission effectuée en France au titre de l'article IV, ont salué les mérites de cette approche qui se fonde sur un examen de l'ensemble des politiques publiques et non sur les seules dépenses de l'Etat, envisagées pour l'essentiel sous l'angle de l'optimisation de l'organisation et des procédures dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

En particulier, le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur les aides aux entreprises, réalisé dans le cadre de la MAP et remis en juin

dernier¹, permet d'ores et déjà de documenter des économies, en particulier s'agissant des taxes affectées aux opérateurs (*cf. infra*).

(3) Une maîtrise accrue des dépenses des opérateurs

Les opérateurs de l'Etat (hors Pôle emploi et les universités, qui relèvent des politiques publiques prioritaires) **participent aux économies budgétaires à hauteur de 1,2 milliard d'euros**, représentant au total une diminution de leurs moyens de 4 %², selon la répartition suivante :

- une **diminution de 1 % des subventions pour charge de service public aux opérateurs** (alors que l'évolution tendancielle de ces dépenses s'élève à 2 %), soit une économie de **0,6 milliard d'euros** ;

- un **recul de 12 % des ressources affectées aux opérateurs**, par un abaissement du plafond³ des taxes affectées (de 5,1 milliards d'euros en 2013 à 4,5 milliards d'euros en 2014, y compris les prélèvements sur les fonds de roulement des opérateurs), soit une économie de **0,6 milliard d'euros** ; le Gouvernement envisage un écrêtement des ressources plafonnées supérieur de 233 millions d'euros à celui de 2013.

En 2013, ces économies devraient notamment porter sur les organismes consulaires, les centres techniques industriels (CTI) et les centres professionnels de développement économique (CPDE), à la suite des travaux effectués dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) sur les aides aux entreprises, ainsi que sur l'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME).

Par ailleurs, la Société du Grand Paris (SGP) bénéficiera de moyens augmentés pour la réalisation de projets d'infrastructures de transports, par une augmentation des fractions des taxes qui lui sont affectées.

Votre commission des finances a exprimé une position constante en faveur du plafonnement des taxes affectées aux opérateurs, qui constituent une exception au principe d'universalité budgétaire, notamment lors de l'instauration de ce dispositif par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 :

« Les taxes affectées, pour peu qu'elles soient dynamiques, peuvent inciter les affectataires à indexer le rythme de leurs dépenses sur celui de leurs recettes, et ce avec d'autant plus de facilité que les entités tierces à l'Etat sont soustraites à la régulation budgétaire, et notamment au gel des crédits. Ce phénomène inflationniste a caractérisé la situation du CNC ces dernières années, nonobstant les missions supplémentaires qui lui étaient dévolues par ses tutelles.

¹ Inspection générale des finances (IGF), « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité », rapport n° 2013-M-016-02, juin 2013.

² Soit environ le quart de la hausse des dépenses des opérateurs enregistrée entre 2007 et 2012.

³ Un plafond de ressources est fixé ; en cas de dépassement, il est procédé à un écrêtement du produit de la taxe dont l'excédent est reversé au budget général de l'Etat.

« Par ailleurs, l'aisance financière de certains opérateurs conduit leur ministère de tutelle à **leur transférer certaines dépenses budgétaires**. Cette externalisation donne au ministère (soumis à une discipline budgétaire plus stricte) des marges de manœuvre supplémentaires, et constitue un **point de fuite** puisque les opérateurs sont situés hors du champ de la norme de dépense »¹.

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) doit remettre dans les prochains jours² un rapport sur ces taxes affectées, afin notamment d'en effectuer un recensement et un chiffrage, mais aussi d'en apprécier l'efficacité. Cette évaluation devrait également apprécier les conséquences du plafonnement et envisager d'éventuelles rebudgétisations.

b) La stabilisation des effectifs de la fonction publique et la maîtrise de la masse salariale

(1) Une masse salariale respectant l'objectif d'une progression limitée à 1 % sur la période 2012-2015

Les dépenses de personnel (hors pensions) progresseraient de 0,3 % en 2014 par rapport à 2012 (à périmètre constant), ce qui est conforme à l'objectif de progression de la masse salariale limitée à 1 % en valeur entre 2012 et 2015.

Par ailleurs, l'article 7 de la LPFP a prévu une **stabilité des effectifs de l'Etat et de ses opérateurs sur la période 2012-2017**, ce qui signifie que les créations d'emplois pour les missions relevant des politiques prioritaires sont gagées, à due concurrence, par les suppressions d'emplois dans les autres missions.

Le respect simultané de ces deux objectifs suppose une **stabilité de la valeur du point** ainsi qu'une **contraction des mesures catégorielles**, ces dernières devant désormais, selon le Gouvernement, être ciblées prioritairement sur les bas salaires.

(2) Des créations d'emplois pour les politiques prioritaires compensées par des suppressions d'emplois

Le tableau ci-après montre, après la création de 4 278 ETP dès la rentrée 2012 dans l'éducation nationale, **des soldes légèrement négatifs de créations et de suppressions d'emplois** pour les années 2013 (- 620 ETP) et 2014 (- 1 451 ETP).

De manière détaillée, **des créations nettes d'emplois sont prévues pour les opérateurs** (pour Pôle emploi et les universités, à hauteur, respectivement, de 1 000 ETP et 2 000 ETP), supérieures aux suppressions

¹ Nicole Bricq, rapport n° 204 (2011-2012) sur le projet de loi de finances pour 2012, tome II. Commentaire de l'article 16 ter du projet de loi.

² Ce rapport correspond à celui prévu par l'article 21 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, qui prévoit la présentation d'un rapport au Parlement avant le 30 juin 2013.

pour les autres opérateurs, à hauteur de - 1 242 ETP, soit un solde net de **1 758 ETP pour l'ensemble des opérateurs**. *A contrario*, des **suppressions nettes d'emplois sont prévues pour l'Etat en 2014 (- 3 209 ETP)**.

En tenant compte des créations d'emplois en faveur de l'enseignement prévues par la deuxième loi de finances rectificative du 16 août 2012, **le solde cumulé 2012-2014** (hors suppressions d'emplois prévues par la loi de finances initiale pour 2012) **s'établit à + 2 207 ETP**, nécessitant ainsi de prévoir de nouvelles suppressions nettes d'emplois d'ici à 2017 afin de respecter l'objectif de stabilisation des emplois de l'Etat et de ses opérateurs sur la période 2012-2017.

**Les créations et les suppressions d'emplois
depuis l'adoption de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012**

(emplois en ETP)	2012	LFI 2013	2014	Cumul 2014
Etat	4 278	- 2 317	- 3 209	- 1 248
Enseignement	4 278	8 981	8 954	22 213
Justice/Sécurité		1 000	995	1 995
Autres		- 12 298	-13 158	- 25 456
Opérateurs	0	1 697	1 758	3 455
Pôle emploi		2 000	2 000	4 000
Enseignement supérieur		1 000	1 000	2 000
Autres		- 1 303	- 1 242	- 2 545
Etat + opérateurs	4 278	- 620	- 1 451	2 207

Note : ces données n'intègrent pas les 2 560 postes d'assistants d'éducation créés dans les établissements publics locaux d'enseignement et les auxiliaires de vie scolaire individuels créés dans les établissements d'enseignement technique agricole, rémunérés hors titre 2, et donc non comptabilisés dans le plafond d'emploi de l'Etat ou des opérateurs de l'Etat (ces établissements n'étant pas des opérateurs). En tenant compte de ces postes, les créations de postes totales dans l'enseignement, hors universités, seraient de 24 773 ETP fin 2014.

Source : ministère du budget

Pour l'Etat, il est prévu, en 2014, 9 949 créations d'emplois et 13 158 suppressions d'emplois.

Les créations d'emplois concernent les trois secteurs prioritaires de l'éducation, de la sécurité et de la justice :

- **dans l'enseignement** : + 8 804 emplois dans l'éducation nationale et 150 emplois dans l'enseignement technique agricole, soit au total **8 954 ETP**. Ces créations sont inférieures à l'objectif de 55 000 créations d'emplois sur 5 ans, correspondant à une moyenne annuelle de création de 11 000 ETP par an (dont 200 dans l'enseignement technique agricole) réaffirmé par le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République¹ ; toutefois, l'atteinte de cet objectif

¹ *Adopté sans modification par le Sénat, en deuxième lecture, le 25 juin 2013.*

doit être appréciée sur l'ensemble de la législature et intégrer les 4 278 créations de postes de la rentrée 2012, qui portent les créations de postes à 22 213 ETP fin 2014 ;

- **dans la sécurité et la justice, la création de 1 000 ETP par an** se répartit entre, d'une part, la police et la gendarmerie (405 ETP) et, d'autre part, la justice (590 ETP, dont 555 pour les juridictions judiciaires et 35 pour les juridictions administratives).

Pour les autres ministères, les suppressions d'emplois concernent principalement les ministères de la défense (- 7 881 ETP) et de l'économie et les finances (- 2 564 ETP), comme détaillé dans le tableau ci-après. Au ministère de la défense, les suppressions de postes s'inscrivent dans le cadre des réductions d'emplois programmées sur la période 2008-2015 (à hauteur de 54 000 postes), auxquelles s'ajoutent 24 000 suppressions d'emplois supplémentaires entre 2014 et 2019 dans le cadre de la prochaine loi de programmation militaire, soit au total 78 000 suppressions de postes entre 2008 et 2019, afin, notamment, de permettre de poursuivre la modernisation des équipements.

Schéma d'emplois 2014 de l'Etat et des opérateurs par ministère

Schémas d'emplois 2014, en ETP	Ministères (BG)	Opérateurs
Affaires étrangères	- 196	- 9
Affaires sociales et santé	- 223	- 203
Agriculture, agroalimentaire et forêt	- 81	- 238
<i>dont enseignement agricole (y. c. supérieur)</i>	150	
Culture et communication	- 83	
Défense	- 7 881	- 59
Ecologie, développement durable, énergie	- 522	- 571
Egalité des territoires	- 697	16
Economie et finances	- 2 564	- 70
Education nationale	8 804	- 32
Enseignement supérieur et recherche	0	1 000
<i>dont universités et assimilés</i>		1 000
Intérieur	- 289	- 7
<i>dont mission sécurité</i>	405	
Justice	555	- 6
Outre-mer		- 3
Redressement productif	- 2	- 5
Services du Premier ministre	107	- 6
<i>dont juridictions administratives</i>	35	
Sport, jeunesse, éducation populaire et vie associative		- 25
Travail, emploi, dialogue social et relations professionnelles	- 137	1 976
<i>dont Pôle emploi</i>		2 000
Total	- 3 209	1 758
<i>dont priorités</i>	9 949	3 000
<i>dont hors priorités</i>	- 13 158	- 1 242

Source : ministère du budget

B. ...DONT LA RÉPARTITION PERMET DE FINANCER LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT

1. Les plafonds des missions : un redéploiement des moyens au profit des missions prioritaires par rapport à la LPFP

Le tableau ci-après détaille les plafonds des missions du budget général en 2014 (hors pensions et contribution de la France au Mécanisme européen de stabilité – MES) et permet de les comparer avec, d'une part,

l'annuité prévue par le budget triennal 2013-2015 figurant dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, et, d'autre part, la loi de finances initiale pour 2013.

Les évolutions montrent les priorités fixées par le Gouvernement (en faveur des missions « Travail et emploi » et « Enseignement scolaire » notamment), ainsi que des ajustements destinés à prendre en compte des besoins sur d'autres missions¹, qui sont explicités dans le document « tiré à part » transmis par le Gouvernement. Ces priorités sont financées par des baisses de crédits, qui portent notamment sur les missions « Défense » et « Ecologie, développement et aménagement durable ».

Au total, sur le périmètre « zéro valeur » (hors « Engagements financiers de l'Etat », qui retrace principalement la charge de la dette), **6 missions bénéficieront de crédits excédant les prévisions du budget triennal** (pour un montant global de + 1,6 milliard d'euros). Les 21 autres missions seront moins dotées, pour un écart équivalent, le financement des priorités gouvernementales (éducation, emploi, justice, sécurité, lutte contre la pauvreté et l'exclusion) s'opérant par redéploiement des crédits dans le respect du plafond global initialement fixé.

Il convient d'être prudent, à ce stade, dans l'analyse de ces arbitrages, une augmentation des crédits d'une mission ne signifiant pas nécessairement une diminution des moyens d'intervention, compte tenu de l'impact des réformes, mais aussi, des moyens extra-budgétaires pouvant concourir aux objectifs de la mission ; ainsi, la diminution des crédits de la mission « Défense » en 2014 sera compensée par des ressources exceptionnelles tirées de la vente de fréquences hertziennes, de manière à ce que, comme l'a annoncé le Président de la République le 24 mai, l'effort de défense en 2014 soit identique à celui de 2012 et 2013.

En tout état de cause, **votre commission des finances sera attentive, en PLF 2014, d'une part, à ce que la budgétisation des différentes missions soit soutenable** au regard de la dynamique des dépenses et des réformes mises en œuvre, et, **d'autre part, à ce que le respect de la norme de dépenses ne repose pas pour partie sur des artifices ou des reports de charges.**

¹ A titre d'exemple, il est prévu de créer 4 000 places en centres d'accueil des demandeurs d'asile, dans le cadre de la lutte contre l'exclusion, les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », dépassant ainsi légèrement (de 6 millions d'euros) le plafond arrêté dans le cadre du budget triennal.

Les plafonds des missions du budget de l'Etat pour 2014

(crédits de paiement hors CAS « Pensions », en milliards d'euros)

Missions du budget général (M€) (hors contributions de l'Etat au CAS pensions)	2013	2014			Evolution 2013-2014	
	LFI	Triennal 2013-2015	PLF	Ecart PLF / triennal	M€	%
	M€	M€	M€	M€		
Action extérieure de l'État	2 829	2 810	2 797	-13	-32	-1,1%
Administration générale et territoriale de l'État	1 973	2 193	2 116	-76	144	7,3%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 099	3 000	2 931	-69	-167	-5,4%
Aide publique au développement (y.c.ressources du FSD)	3 336	3 353	3 232	-121	-104	-3,1%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 038	2 947	2 939	-7	-99	-3,3%
Conseil et contrôle de l'État	493	497	494	-3	1	0,2%
Culture	2 438	2 385	2 369	-16	-69	-2,8%
Défense	30 109	30 149	29 609	-540	-500	-1,7%
Direction de l'action du Gouvernement	1 145	1 125	1 120	-5	-24	-2,1%
Écologie, développement et aménagement durables	7 634	7 289	7 100	-189	-534	-7,0%
Économie	1 806	1 767	1 688	-80	-118	-6,6%
Égalité des territoires, logement et ville	7 770	7 729	7 864	135	94	1,2%
Engagements financiers de l'État (hors contribution de la France au MES)	48 008	49 413	48 755	-657	747	1,6%
Enseignement scolaire	45 689	46 097	46 276	179	586	1,3%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8 851	8 780	8 720	-60	-131	-1,5%
Immigration, asile et intégration	671	659	665	6	-6	-0,9%
Justice	6 195	6 301	6 203	-98	8	0,1%
Médias, livre et industries culturelles (y.c. CCF avances à l'audiovisuel public)	4 415	4 390	4 364	-26	-51	-1,2%
Outre-mer	1 990	2 069	2 010	-59	20	1,0%
Politique des territoires	319	309	294	-16	-26	-8,0%
Pouvoirs publics	991	991	989	-2	-2	-0,2%
Recherche et enseignement supérieur	25 621	25 744	25 624	-120	3	0,0%
Régimes sociaux et de retraite	6 543	6 755	6 630	-125	87	1,3%
Santé	1 288	1 296	1 288	-8	-1	-0,1%
Sécurités	12 074	12 177	12 198	21	124	1,0%
Sécurité civile	394	396	392	-4	-2	-0,6%
Solidarité, insertion et égalité des chances	13 178	13 483	13 606	123	428	3,2%
Sport, jeunesse et vie associative	470	485	459	-26	-11	-2,3%
Travail et emploi	10 125	9 675	10 805	1 130	680	6,7%

Source : ministère du budget

2. Des risques identifiés mais maîtrisables sur plusieurs lignes budgétaires

a) Des risques identifiés...

L'exécution 2012 a permis d'identifier, sur certains postes, des sous-budgétisations en loi de finances initiale ayant nécessité des abondements de crédits en cours d'exécution.

(1) Les dépenses d'intervention : l'aléa des dépenses de guichet

Même si cette classification n'a pas de traduction dans la nomenclature budgétaire, il est d'usage de distinguer **trois catégories** de dépenses d'intervention :

- des **dépenses dites de guichet**, versées automatiquement à leurs bénéficiaires dès qu'ils bénéficient des conditions de leur octroi (allocation aux adultes handicapés, aides aux logements, bourses étudiantes, subventions d'équilibre des régimes spéciaux, etc.) : elles sont évaluées à **37,8 milliards d'euros** en 2012 ;

- des **dépenses dites discrétionnaires**, correspondant à des subventions versées sur décision unilatérale (contrats aidés, hébergement d'urgence, soutien aux médias et aux industries culturelles, etc.) : **18,9 milliards d'euros** en 2012 ;

- des **dépenses dites réglementées**, fixées dans un cadre contractuel (dotations aux collectivités territoriales, engagements internationaux de la France) : **9,5 milliards d'euros** en 2012.

Les dépenses de guichet ont une dynamique propre, dont témoigne la hausse du crédit du dispositif le plus fortement doté, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) : entre 2006 et 2012, ses crédits ont progressé de 2,6 milliards d'euros (+ 49 %) pour atteindre 7,8 milliards d'euros.

Plusieurs dispositifs d'intervention dits « de guichet » font l'objet de dépenses excédant régulièrement les dotations des lois de finances initiales :

- l'allocation temporaire d'attente (ATA), bénéficiant aux demandeurs d'asile (89,7 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012 ; 149,9 millions d'euros en exécution 2012, auxquels s'ajoutent des reports de charges sur 2013 à hauteur de 14,6 millions d'euros) ;

- les bourses étudiantes attribuées sur critères sociaux, dont la sous-dotation en loi de finances initiale pour 2012 a conduit à des ouvertures de crédits à hauteur de 128,3 millions d'euros par décret d'avance en novembre 2012 ; aucun des paramètres d'évolution des bourses n'avait pas été pris en compte, qu'il s'agisse du nombre de boursiers ou de la revalorisation du montant des bourses ;

- l'aide médicale d'Etat (AME), dont la consommation des crédits en 2012 a encore une fois excédé la dotation votée en loi de finances initiale ; s'il n'a pas été procédé à des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative, ni à des virements de crédits au sein de la mission « Santé », l'augmentation de la dette accumulée par l'Etat vis-vis de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés – CNAMTS – (de 6,2 millions d'euros fin 2011 à 38,8 millions d'euros fin 2012) souligne l'écart entre la prévision budgétaire et la réalité des besoins.

La dégradation de la situation économique a également conduit à **l'abondement, en cours d'exécution 2012, de plusieurs dispositifs d'intervention discrétionnaires** :

- au titre de l'hébergement d'urgence et du financement des contrats aidés pour la mise en œuvre anticipée des contrats d'avenir (respectivement, 42 millions d'euros et 57 millions d'euros ouverts par le décret d'avance du 30 novembre 2012) ;

- concernant l'agriculture, pour la gestion des crises agricoles ou les exonérations de charges pour les travailleurs occasionnels ; le fonds national de gestions des risques en agriculture, non doté en loi de finances initiale, a ainsi enregistré des dépenses d'un montant de 111,8 millions d'euros.

Les premiers éléments recueillis sur l'exécution 2013 permettent de confirmer que des risques de dépassement sur une partie de ces postes de dépense en 2013 (*cf. infra*).

(2) Des dépassements récurrents pour d'autres postes de dépenses

Les **refus d'apurement communautaire** dans le domaine agricole ne font **pas l'objet de dotations en loi de finances initiale**, alors qu'il s'agit d'une dépense récurrente. Leur montant a atteint 76 millions d'euros en 2012.

D'autres **dotations** en loi de finances initiale sont **structurellement insuffisantes**, notamment :

- sur la mission « Défense », le financement des opérations extérieures de la France (le surcoût, non prévu en loi de finances initiale qui avait prévu une dotation de 630 millions d'euros, a atteint **187 millions d'euros** en 2012) et la dotation des armées en carburants (58 millions d'euros non budgétés au-delà de la dotation en loi de finances initiale de 525 millions d'euros, laquelle avait pourtant été réévaluée de 95 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011) ;

- les frais de justice (malgré un progrès dans la prévision, les dépenses en exécution – à hauteur de 510 millions d'euros – ont dépassé de **40 millions d'euros** la dotation en loi de finances initiale) ;

- pour la mission « Outre Mer », les crédits du programme « Emploi outre-mer », qui permettent de **compenser à la sécurité sociale les exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer** ; pour 2012, l'écart entre les dotations inscrites en loi de finances initiale et les besoins de

financement des caisses a entraîné un accroissement de 54,7 millions d'euros de la dette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale.

Votre commission souligne que la nécessité de mieux faire correspondre les dotations budgétaires aux besoins, soit en rebasant les crédits à la hauteur de ces derniers, soit en mettant en œuvre les réformes permettant de réviser les déterminants de la dépense, le cas échéant. Elle examinera donc avec attention la soutenabilité de la budgétisation de ces dispositifs dans le cadre du PLF 2014.

b) ...qui pèsent sur l'exécution des dépenses de 2013

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, **la Cour des comptes a identifié**, au regard de l'exécution 2012 et des éléments d'information fournis par le début de la gestion 2013, **plusieurs risques de dépassement des crédits inscrits en loi de finances pour 2013** :

- pour la mission « Défense », au titre d'un nouveau dépassement des crédits de masse salariale (jusqu'à 0,5 milliard d'euros) et du surcoût des opérations extérieures, jusqu'à 0,7 milliard d'euros, par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale (0,63 milliard d'euros), à la suite notamment de l'intervention au Mali ;

- en ce qui concerne les refus d'apurement communautaire (0,1 à 0,3 milliard d'euros) ;

- s'agissant des aides au logement et des dépenses d'hébergement d'urgence inscrites aux crédits de la mission « Egalité des territoires, logement et ville » (0,2 à 0,3 milliard d'euros) ;

- au titre de plusieurs dépenses de guichet de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », l'allocation aux adulte handicapés et le revenu de solidarité active (0,1 milliard d'euros) ;

- sur la mission « Travail et emploi », à propos des dépenses de solidarité (allocation spécifique de solidarité) et d'activité partielle et des contrats aidés, soit un risque de dépassement évalué entre 0,3 et 0,5 milliard d'euros ;

- concernant la mission « Enseignement scolaire » (0,2 milliard d'euros) ;

- sur les autres missions, au titre notamment des crédits de masse salariale de la police nationale et de l'accueil des demandeurs d'asile (0,1 à 0,2 milliard d'euros).

Sur les comptes spéciaux, le déséquilibre entre les recettes et les dépenses du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres » entraîne un probable versement, comme en 2012, à partir du budget général (de l'ordre de 0,1 milliard d'euros).

S'ajoutent les **incertitudes sur le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne** (*cf. supra*).

Par ailleurs, **plusieurs décisions gouvernementales intervenues depuis le vote de la loi de finances** pourraient avoir un impact dès 2013, en particulier la mise en place des contrats de génération, un déblocage de 110 millions d'euros en faveur de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et l'instauration de l'allocation transitoire de solidarité pour certains demandeurs d'emplois concernés par le report de l'âge de la retraite (pour cette dernière mesure, à hauteur de 50 millions d'euros).

Sur le champ de la norme « zéro valeur », après dégel de la réserve de précaution et en tenant compte d'une sous-consommation de certains crédits (évaluée à 0,8 milliard d'euros), **la Cour des comptes évalue les risques de dépassement des crédits entre 1,9 et 4,7 milliards d'euros.**

Hors PSR au profit de l'Union européenne, ces risques (1,1 à 2,1 milliards d'euros) sont comparables à ceux constatés en 2012 (1,1 à 1,9 milliard d'euros), qui avaient été maîtrisés, puisque les dépenses avaient été, *in fine*, inférieures à celles de l'année précédente, sur les deux périmètres retenus pour le suivi des normes de dépense.

On rappellera que **la réserve de précaution a été augmentée par un surgel de 2 milliards d'euros** dès le début de l'exercice, portant son montant à 8,5 milliards d'euros (dont 0,6 milliard d'euros sur le « titre 2 » et 7,9 milliards sur le « hors titre 2 »). Elle n'a pas été « entamée » à ce stade et devrait permettre de couvrir l'ensemble des aléas que la Cour relève dans son rapport.

**Les risques de dépassement des crédits en 2013
sur le périmètre de la norme « zéro valeur »**

(en milliards d'euros)

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

Source : Cour des comptes

II. DES AMÉNAGEMENTS MINEURS DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE ET DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

A. L'ÉVOLUTION DE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE : UN REGROUPEMENT BIENVENU DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA SÉCURITÉ CIVILE DANS UN PROGRAMME UNIQUE

1. La création de la mission « Sécurités »

Le Gouvernement propose de **créer une nouvelle mission « Sécurités »**, issue de la fusion des missions « Sécurité » et « Sécurité civile » et qui regrouperait l'ensemble des crédits du ministère de l'intérieur concourant à la sécurité des personnes et des biens.

La commission des finances du Sénat approuve cette modification dès lors qu'elle permet de fusionner les deux programmes de la mission « Sécurité civile » : ainsi que son président, son rapporteur général et son rapporteur spécial de la mission « Sécurité civile », Dominique de Legge, l'ont indiqué dans un courrier conjoint adressé au début du mois de juin à Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, *« selon une position constante depuis l'entrée en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la commission des finances du Sénat considère la distinction en deux programmes de la mission « Sécurité civile » (le programme 161 « Intervention des services opérationnels » et le programme 128 « Coordination des moyens de secours ») comme très artificielle. Dans ces conditions, la fusion envisagée des deux missions précitées [« Sécurité » et « Sécurité civile »] représente assurément l'occasion de revenir sur cette séparation, dans un objectif de cohérence et de meilleure gestion des moyens dédiés à la sécurité civile. Sous cette réserve, la fusion évoquée recueille notre approbation »*.

En application de l'article 7 de la LOLF selon lequel il ne peut exister de mission mono-programme, les crédits de la mission « Sécurité civile » étaient répartis entre deux programmes, ce qui limitait les possibilités de redéploiement des crédits en gestion ; la fusion des missions « Sécurité » et « Sécurité civile » permet ainsi de pallier ces inconvénients.

2. Des ajustements techniques de la maquette budgétaire

Les autres modifications proposées de la nomenclature budgétaire correspondent à des ajustements techniques. Ils visent :

- d'une part, à ce que le programme « Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet Etat des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre » du compte d'affectation

spéciale (CAS) « Participation de la France au désendettement de la Grèce » soit renommé « Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet Etat des revenus perçus sur les titres grecs », à la suite de la décision de l'Eurogroupe du 26 novembre 2012, de rétrocéder à la Grèce un montant équivalent aux profits perçus par les banques centrales nationales sur les titres obligataires grecs achetés sur le marché secondaire¹ ;

- d'autre part, à supprimer le programme « Cour de justice de la République » de la mission « Pouvoirs publics », ce qui serait une conséquence logique de l'adoption du projet de loi constitutionnelle relatif à la responsabilité juridictionnelle du Président de la République et des membres du Gouvernement.

Enfin, on rappellera qu'un **programme dédié au Haut Conseil des finances publiques (HCFP)** avait été créé au sein de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » par le décret d'avance du 13 mai 2013². La création de ce programme mettait en œuvre les dispositions de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, introduites à l'initiative du Sénat pour garantir l'indépendance matérielle et fonctionnelle du HCFP.

B. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE LARGEMENT STABILISÉ

1. Un taux record d'indicateurs non modifiés (90 %)

Le tableau ci-après détaille l'évolution des objectifs et indicateurs de performance des missions du budget de l'Etat depuis 2007.

¹ *Il convient de préciser que le ministre de l'économie et des finances et le ministre délégué chargé du budget ont écrit à votre rapporteur général en date du 20 juin afin de signaler la nécessité de procéder à cette modification, mais aussi de procéder, dès cette année et de manière dérogatoire, à l'encaissement des recettes provenant de la Banque de France, « compte tenu du caractère relativement véniel des modifications nécessaires ». Votre rapporteur général n'y voit pas d'objection, considérant que la France s'est engagée à mettre en œuvre la décision de l'Eurogroupe en faveur de la Grèce avant le 1^{er} juillet et que la dérogation dont le Parlement est ainsi informé n'est pas de nature à justifier le dépôt d'un projet de loi de finances rectificatif.*

² *Décret n° 2013-398 du 13 mai 2013 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.*

Les modifications des objectifs et indicateurs de performance du budget de l'Etat depuis 2007

Projets de loi de finances *	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Catégorie d'indicateur								
efficacité pour le citoyen	49%	42%	43%	46%	47%	46%	45%	45%
qualité pour l'utilisateur	22%	23%	22%	19%	18%	20%	19%	19%
efficacité pour le contribuable	29%	35%	35%	35%	35%	34%	36%	36%
Nombre de missions	48	48	47	48	49	50	52	51
Nombre de programmes	168	170	170	171	172	177	181	182
Nombre d'objectifs	634	621	559	499	487	490	484	469
<i>Nombre d'objectifs par programme</i>	3,8	3,7	3,3	2,9	2,8	2,8	2,7	2,6
Nombre d'indicateurs	1295	1276	1165	1030	1008	1012	999	962
<i>Nombre d'indicateurs par objectifs</i>	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
dont nombre d'indicateurs modifiés	277	165	98	128	73	60	47	46
Taux d'indicateurs modifié	21%	13%	8%	12%	7%	6%	5%	5%
dont nombre d'indicateurs nouveaux	193	165	119	112	100	66	72	45
Taux d'indicateurs nouveaux	15%	13%	10%	11%	10%	7%	7%	5%
nombre d'indicateurs supprimés	nd	184	230	247	122	62	85	82
Taux d'indicateurs non modifiés	64%	74%	82%	77%	83%	87%	88%	90%

* Pour 2014 : débat d'orientation des finances publiques.

Source : ministère du budget

Votre commission relève qu'il est **proposé de reconduire 90 % des indicateurs afférents au projet de loi de finances pour 2013**, ce qui traduit **une stabilisation du dispositif de performance** après les nombreux ajustements effectués lors des premières années de mise en œuvre de la LOLF : en 2007, plus d'un indicateur sur trois (36 %) avait été modifié ; entre 2008 et 2011, un quart à un sixième des indicateurs avait changé par rapport à l'année précédente ; en 2012 et 2013, moins de 13 % des indicateurs de performance avait été modifié.

Les changements proposés pour 2014 se répartissent, à parts égales (5 %), entre des modifications d'indicateurs et l'élaboration d'indicateurs nouveaux.

Par ailleurs, il est observé la poursuite de la **tendance au resserrement du nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance : le nombre d'objectifs comme d'indicateurs serait ainsi inférieur, en 2014, de 26 % à celui de 2007.**

Cette diminution du nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance est intervenue malgré une hausse du nombre de programmes entre 2007 et 2014 (de 168 à 182, soit une hausse de 8 %). Le nombre d'objectifs et d'indicateurs associés à chaque programme a ainsi diminué et n'est plus que de 2,6 en 2014 (contre 3,8 en 2007).

Ces évolutions montrent **un recentrage progressif du dispositif de performance, par la suppression de nombreux objectifs et indicateurs de performance non pertinents et une sélectivité accrue**, considérant que les documents annexés aux projets de loi de finances n'ont pas vocation à traduire la performance de la totalité des actions conduites dans le cadre des

programmes, mais à mesurer la mise en œuvre de celles qui apparaissent prioritaires et représentent les plus grandes masses de crédits¹.

On rappellera que l'amélioration de la qualité du volet performance du budget de l'Etat constitue un des **objectifs** du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». L'indicateur associé à cet objectif mesure la qualité des objectifs, des indicateurs et de la justification au premier euro suivant trois sous-indicateurs, dont le **taux de satisfaction du Parlement**, mesurée par une enquête auprès des parlementaires et des fonctionnaires des assemblées ; **en 2012, celui-ci a atteint 84 %, en nette hausse par rapport à 2011 (70,3 %)**, plusieurs améliorations ayant été apportées à la présentation des documents budgétaires², au-delà de la rationalisation progressive du dispositif de performance rappelée plus haut.

Au-delà des préconisations formulées par la Cour des comptes à l'occasion de son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2012, demandant notamment de justifier les ajustements concernant les indicateurs ou leurs cibles d'une année sur l'autre, il pourrait être pertinent de d'engager une réflexion concernant :

- la poursuite du développement d'indicateurs portant sur les fonctions support et mesurant la prise en compte d'objectifs transversaux ; de tels indicateurs n'ayant pas vocation à figurer dans le dispositif de performance de chaque programme, ils pourraient être regroupés dans un document *ad hoc* facilitant l'établissement de comparaisons entre les différentes administrations

- le développement d'indicateurs mesurant la qualité des services rendus aux usagers – qui sont les moins bien représentés parmi les trois catégories d'indicateurs – en introduisant, lorsque c'est approprié, des mesures de satisfaction complétant les données quantitatives qui sont généralement produites.

¹ A cet égard, il convient de relever que, pour un nombre encore significatif de programmes, les objectifs et indicateurs de performance ne traduisent l'action que d'une faible partie des crédits et justifieraient qu'une réflexion soit engagée afin que la performance porte sur les actions qui disposent des dotations les plus importantes au sein d'un programme. A titre d'exemple, aucun objectif et indicateur de performance n'est associé à cinq des huit actions du programme « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre Mer » ; pour sa part, l'indicateur associé au programme « Indemnisation des victimes de persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde guerre mondiale » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », relatif au délai moyen de paiement des victimes de spoliations, ne couvre qu'un cinquième des crédits du programme.

² En particulier, la présentation stratégique et la présentation du programme, qui étaient en partie redondantes, ont été fusionnées dans un document unique rappelant les grandes réformes et les faits marquants de l'année, ainsi que le contenu des objectifs principaux du programme, tandis que la présentation détaillée des actions a été renvoyée dans la partie relative à la justification au premier euro.

2. Des évolutions significatives de la mesure de la performance pour les missions « Enseignement scolaire » et « Sécurité »

Les modifications des objectifs et indicateurs de performance les plus significatives sont concentrées sur quelques missions.

Pour la **mission « Enseignement scolaire »**, les indicateurs mesurant la maîtrise des compétences de base en français et en mathématiques, redondant avec ceux qui évaluent la maîtrise des compétences du socle commun à différents moments de la scolarité, ont été supprimés. Par ailleurs, la mission dispose désormais d'indicateurs mesurant la scolarisation des élèves handicapés, qui constitue une priorité et n'était pas mesurée auparavant dans ce cadre.

Pour la **mission « Sécurité »**, des cibles « tendanciennes » (« en baisse », « en hausse ») se sont substituées à des valeurs précisément chiffrées pour plusieurs indicateurs de performance, de manière à limiter les éventuels effets pervers d'une « politique du chiffre » maintes fois critiquée dans la mise en œuvre de cette politique publique. Par ailleurs, l'évolution des statistiques de la délinquance enregistrée statistiquement au moyen de l'état « 4001 » devrait permettre de mieux regrouper les délits.

L'organisation et le libellé des indicateurs du **programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »** ont également été remaniés. En particulier, l'introduction de l'indicateur 4.1 « Taux d'intervention et d'évolution de la productivité », sous réserve de précisions méthodologiques qui figureront dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, représente un progrès par rapport aux précédentes versions¹.

Pour d'autres missions, des marges de progrès existent encore.

Au sein de la **mission « Médias »** il serait souhaitable que des objectifs et indicateurs de performance mesurent l'efficacité des aides à la presse.

S'agissant de la **mission « Economie »**, l'indicateur « Pourcentage de communes pour lesquelles l'enquête de recensement a été traitée dans les délais prescrits » du programme « Statistiques et études économiques » est un indicateur de gestion ; il serait dès lors préférable de retenir, parmi les indicateurs de la mission, celui² mesurant l'efficacité du dispositif d'Ubifrance de soutien aux entreprises à l'exportation, qui porte sur le programme « Développement des entreprises et du tourisme ».

¹ L'indicateur de productivité ne faisait apparaître qu'une productivité globale, et non pas par secteur d'activité, de la direction générale des finances publiques ; par ailleurs, concernant le suivi du « taux d'intervention », la hausse des recettes fiscales faisait mécaniquement baisser le ratio sans nécessairement refléter d'amélioration de la collecte de l'impôt.

Certaines évolutions du dispositif de performance apparaissent enfin souhaitables au regard des priorités de l'action gouvernementale. Ainsi, pour la **mission « Travail et emploi »**, l'indicateur du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail », relatif à la part des entreprises et des salariés concernés par une négociation collective, pourrait utilement être remplacé, comme indicateur de mission, par celui qui, au sein du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », mesure les effets du contrat de génération, nouvellement créé, sur la pérennisation de l'emploi des jeunes et des seniors.

Enfin, les objectifs et indicateurs de performance doivent mesurer les politiques publiques pour lesquelles l'Etat dispose de leviers d'action significatifs. Tel n'est pas le cas, par exemple, pour les indicateurs relatifs à l'agriculture biologique de la **mission « Agriculture »**, dont l'évolution retrace surtout l'efficacité des crédits européens de la politique agricole commune, et seulement marginalement celle de l'Etat.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. RÉUNION DE TRAVAIL AVEC M. OLLI REHN, VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, EN CHARGE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES

Réunie le 18 juin 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a tenu une réunion de travail avec M. Olli Rehn, vice-président de la Commission européenne, en charge des affaires économiques et monétaires.

M. Philippe Marini, président. – Il s'agit d'une séance exceptionnelle puisque nous recevons le vice-président de la Commission européenne, en charge des affaires économiques et monétaires, c'est-à-dire notamment des finances publiques. Le contexte actuel est particulièrement sensible, car l'examen par la Commission européenne, non seulement du cadre macroéconomique de nos lois de finances, mais aussi du programme national de réforme et du programme de stabilité présentés par chaque Gouvernement, devient un moment clé de nos procédures budgétaires, tant sur le plan national qu'euroéen.

Pouvez-vous nous éclairer sur votre appréciation de la situation économique de notre pays, sur les mesures de politique économique et les réformes préconisées par la Commission européenne – retraites, fiscalité, marché du travail, environnement des entreprises, concurrence, et, plus largement tout ce qui conditionne le climat des affaires et le développement économique ?

Je tiens également à souligner que cette réunion de travail a été ouverte aux membres de la commission des affaires européennes.

M. Olli Rehn, vice-président de la Commission européenne. – Je vous remercie de votre invitation, et je pense que de tels échanges réguliers ne peuvent qu'enrichir la gouvernance économique de l'Europe, qui est un concept cher à la France depuis longtemps.

Les recommandations aux vingt-sept pays de l'Union européenne (UE) adoptées par la Commission européenne le 29 mai 2013 doivent être comprises comme faisant partie de la stratégie globale de l'UE pour sortir de la crise. Elles sont fondées sur une analyse détaillée de la situation de chaque pays et donnent des orientations pour stimuler le potentiel de croissance, renforcer la compétitivité et créer des emplois. Considérées dans leur ensemble, ces recommandations sont porteuses de réformes ambitieuses pour l'UE. L'analyse de la Commission européenne montre qu'un rééquilibrage est en cours dans l'UE : la plupart des Etats membres de l'UE font des progrès dans le rétablissement des équilibres budgétaires et le renforcement de la compétitivité.

La Commission européenne salue les efforts, difficiles mais nécessaires, entrepris par la France pour assainir les comptes publics, lutter contre le chômage et enrayer la baisse de la compétitivité. Il n'y a pas de contradiction entre l'objectif d'équilibre des comptes publics et une politique de croissance ambitieuse portée par des réformes structurelles, le tout étant au service de l'emploi, qui demeure notre préoccupation majeure.

S'agissant de la consolidation budgétaire, je défends une application intelligente du Pacte de stabilité et de croissance, qui prenne en compte les efforts entrepris pour réduire le déficit structurel. Dans un contexte économique difficile, la France a fait un effort de réduction du déficit structurel et il nous a semblé raisonnable de proposer deux années supplémentaires par rapport aux recommandations du Conseil de 2009, pour permettre à la France de ramener son déficit en-deçà de 3 % du produit intérieur brut (PIB) d'ici à 2015. Un report d'une seule année aurait entraîné une prolongation de la stagnation, c'est-à-dire trois ans de croissance nulle, entre 2012 et 2014. Ce délai de deux ans est donc un appui supplémentaire à la croissance à court terme ; il doit cependant être mis à profit pour renforcer la viabilité à long terme des finances publiques et pour enrayer l'érosion constante de la compétitivité française grâce aux réformes.

Nous avons donc recommandé à la France de diminuer davantage le coût du travail par une baisse des cotisations de sécurité sociale. Les capacités d'innovation et d'exportation, notamment des petites et moyennes entreprises (PME) doivent être nettement améliorées. Il est également possible de renforcer la concurrence au sein des professions réglementées, dans le commerce de détail et le secteur des industries de réseau. Un meilleur fonctionnement du marché du travail pourrait également favoriser la croissance. Les mesures visant à réformer le système de retraite devraient être précisées avant la fin de cette année, pour un retour à l'équilibre d'ici à 2020.

Je sais que le Gouvernement partage ces objectifs, et a déjà lancé des initiatives importantes, comme par exemple le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi de novembre dernier, ou l'accord avec les partenaires sociaux pour la réforme du marché du travail. Nous encourageons le Gouvernement à poursuivre ces réformes.

S'agissant de l'avenir de l'union économique et monétaire (UEM), le concept de Gouvernement économique de la zone euro est souvent présent dans le débat français. Je veux être clair : la viabilité et la crédibilité de l'UEM dépendent en grande partie de la solidité de ses institutions. Nous avons parcouru un long chemin depuis le début de la crise pour renforcer la gouvernance de l'UEM, mais ce processus doit se poursuivre, et il ne peut se faire sans le soutien des citoyens.

En novembre 2012, la Commission européenne a présenté sa vision d'une UEM plus intégrée, et elle poursuit son travail de construction d'une union politique dotée de mécanismes renforcés de contrôle démocratique. Selon nous, pour assurer une construction effective et inclusive de l'UEM, il

était essentiel de travailler sur la base de la méthode communautaire et de ne pas céder au réflexe intergouvernemental. Ce plan d'action pour une UEM approfondie définit les objectifs et les mesures nécessaires à court, moyen et long termes. Ce processus devrait être accompagné d'actions en vue d'une intégration politique susceptible de renforcer la légitimité démocratique, la responsabilité et le contrôle parlementaire.

Grâce à un travail considérable – et je tiens à le dire, grâce au soutien de la France – l'union bancaire est sur le point de devenir une réalité. Cette union bancaire reposera sur deux piliers : la supervision unique et la résolution bancaire. Nous avons franchi une étape essentielle avec l'accord sur le mécanisme unique de supervision, qui contribue à rétablir la solidité et la confiance dans les banques de la zone euro, à renforcer le marché unique et à garantir la stabilité financière, alors que nous faisons face aujourd'hui à des incertitudes et à une fragmentation du crédit. Nous présenterons prochainement, sans doute le 2 juillet prochain, le mécanisme unique sur la résolution des banques dans la zone euro, doté d'un fonds commun de résolution pré-financé par les banques et d'une autorité de résolution. La supervision unique et le mécanisme de résolution bancaire doté d'un fonds propre nous permettront, enfin, de supprimer le lien entre les difficultés des banques et la dette des Etats membres, qui a été un problème majeur dans la zone euro ces dernières années. La Commission européenne présentera également une proposition pour renforcer la dimension sociale de l'UEM, y compris le dialogue social auquel je suis très attaché.

Concernant les responsabilités démocratiques, le rôle du Parlement européen et celui des parlements nationaux sont spécifiques et complémentaires : dans le contexte d'une plus grande intégration des politiques budgétaires et économiques, de nouveaux mécanismes permettant d'accroître le niveau de coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux doivent être explorés. Il revient au Parlement européen et aux parlements nationaux de déterminer les modalités précises de cette coopération. Les parlements nationaux jouent un rôle clé pour assurer la légitimité de l'action des Etats membres au sein du Conseil et du Conseil européen : ils sont et resteront des acteurs centraux dans la conduite des politiques nationales, budgétaire et économique.

M. François Marc, rapporteur général. – Il y a un an, nous avons des interrogations majeures sur ce que l'UE pourrait entreprendre face aux attentes exprimées dans plusieurs Etats ; la France, par exemple, avait émis des souhaits par la voix du Président de la République. Vous avez parlé d'un rééquilibrage en cours, aujourd'hui, quant aux exigences formulées pour chaque Etat. À cet égard, s'agissant de la correction du déficit excessif, le délai supplémentaire donné à la France se justifie par le fait qu'il n'était pas souhaitable de faire durer cette stagnation pendant trois années. Dès lors, cette mesure d'étalement dans le temps répond à ce souhait de prendre en compte la croissance.

Concernant la consolidation des finances publiques en Europe, quel a été l'impact du ralentissement de l'activité économique sur l'élasticité des recettes et du multiplicateur budgétaire ? Dans quelle mesure ce ralentissement entrave-t-il les Etats dans la consolidation de leurs finances publiques ?

Par ailleurs, concernant la réduction des dépenses publiques, j'ai lu les recommandations du 29 mai dernier adressées par la Commission européenne à la France ainsi que ses documents de travail ; j'ai noté un regard critique de la Commission européenne sur la Révision générale des politiques (RGPP) qui n'a pas « véritablement réexaminé les grandes politiques économiques et sociales ». A partir de ce constat, la Commission européenne considère-t-elle que la France, grâce à la Modernisation de l'action publique (MAP) a mis en place les outils de nature à assurer la maîtrise des dépenses publiques que la Commission européenne appelle de ses vœux ?

M. Olli Rehn. – Alors que les recommandations de la Commission européenne sont destinées à l'ensemble de la zone euro, très souvent, dans le débat national, les autres pays sont oubliés. Or, il est important de s'intéresser au rééquilibrage de la zone euro dans son ensemble. C'est pourquoi nous avons recommandé une politique économique qui contribue à un rééquilibrage de l'ensemble de la zone euro, et nous souhaitons que tous les pays jouent leur rôle. Les pays en déficit, pour l'essentiel d'Europe du Sud, doivent continuer à rétablir la compétitivité de leurs économies. Il est également important que les pays en surplus comme l'Allemagne jouent leur rôle en soutenant la croissance. Nous recommandons à l'Allemagne de viser une croissance en ligne avec la productivité, ce qui implique notamment une baisse des cotisations sociales pour les bas revenus : ces mesures sont économiquement raisonnables et socialement justes.

Concernant le fondement intellectuel de la politique d'assainissement budgétaire, nous avons étudié l'élasticité des recettes fiscales et le multiplicateur, et l'impact du niveau de dette publique sur la croissance économique. Ce travail a été mené avec la Banque centrale européenne (BCE) et le Fonds monétaire international (FMI), et notamment son économiste en chef, Olivier Blanchard, pour parvenir à une vision commune sur ces aspects essentiels, et nous y sommes parvenus.

Ainsi, le multiplicateur budgétaire est plus important lorsque les circonstances sont difficiles, quand la politique monétaire est déjà très souple et ne peut plus compenser l'assainissement budgétaire. Par conséquent, nous avons conclu que s'il était possible de ralentir l'ajustement budgétaire, nous serions prêts à le recommander. D'ailleurs, nous l'avons déjà fait l'année dernière, sans attendre les travaux du FMI : l'été dernier, nous avons recommandé un prolongement du délai d'ajustement pour la Grèce, l'Espagne et le Portugal. Pourquoi pouvons-nous le faire maintenant alors que nous ne le pouvons pas en 2010 ou en 2011 ? Pour paraphraser John Quincy Adams, je dirais : « *I see no change in policy, only in circumstances* », je ne vois pas de changement dans les politiques, mais uniquement dans les circonstances. En d'autres termes, les circonstances ont changé : nous avons une crédibilité

accrue en termes de politique budgétaire des Etats membres par rapport à 2010 ou 2011 ; de plus, la BCE a pris des mesures décisives pour stabiliser les marchés financiers, ce qui a permis d'assouplir la situation et de ralentir l'assainissement budgétaire ; enfin, nous disposons désormais d'un cadre crédible à moyen terme pour une gouvernance renforcée en Europe.

Pour ces trois raisons, il est aujourd'hui raisonnable de ralentir le rythme de l'assainissement et d'utiliser cette marge d'action pour mener des réformes structurelles afin de renforcer la croissance et de créer des emplois.

M. Jean Arthuis. – Vous nous avez dit que, pour réussir, il fallait privilégier la méthode communautaire. Je partage volontiers cette prescription, mais il faut tout de même reconnaître que la zone euro a une spécificité. Ainsi, lorsque la crise des dettes souveraines a éclaté, ce ne sont pas les Vingt-Sept qui sont venus au secours de la Grèce ou encore de Chypre, mais bien les membres de la zone euro ; et ceci justifie un gouvernement spécifique de la zone euro – dont vous pourriez sans doute être le ministre de l'économie, des finances et de la coordination budgétaire. Le temps n'est-il donc pas venu de reconnaître qu'il y a deux cercles ? A côté du cercle communautaire, il existe un cercle que vous pourriez qualifier d'intergouvernemental, mais qui est celui de la zone euro, et qui doit trouver les instruments d'une gouvernance efficace.

A cet égard, le mécanisme européen de stabilité (MES) et les progrès accomplis par Eurostat dans l'homogénéisation des méthodes de présentation et de certification des comptes publics vont dans la bonne direction : il y a là les premiers éléments de ce que pourrait être une « direction du Trésor » de la zone euro.

Dois-je donc comprendre que vous êtes favorable à une méthode communautaire « pure et dure », sans reconnaissance de la spécificité de la zone euro ? Je ne veux pas croire cela. Je souhaiterais donc connaître votre avis sur l'opportunité de mettre en place rapidement un vrai gouvernement de la zone euro.

M. Richard Yung. – Je me félicite de la présence du commissaire chargé des affaires économiques : c'est fondamental pour notre commission, dans la mesure où une grande partie de ce que nous faisons dépend aujourd'hui du niveau européen – peut-être ne peut-on pas le dire aussi brutalement, mais c'est la réalité des choses. L'un des problèmes est l'extraordinaire complexité de l'ensemble des mécanismes et des textes qui régissent le secteur économique et financier – le *Six-Pack*, le *Two-Pack*, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), les dispositions particulières s'appliquant à la zone euro, etc. Vous n'y pouvez rien, mais il est extrêmement difficile pour ceux qui s'y intéressent de se retrouver dans ce mille-feuilles, et plus encore de l'expliquer aux peuples d'Europe.

Ma première question porte sur la mise en œuvre des plans de redressement pour les pays en difficulté. Le mécanisme utilisé est essentiellement celui dit de la « troïka », qui comprend la Commission

européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international. Ces politiques sont beaucoup trop longues à mettre en œuvre. Ceci tient-il au fait qu'il s'agit de trois organisations différentes ? Est-ce de la faute de certains Etats membres qui traînent trop, qui hésitent trop à prendre les décisions qui s'imposent ? – je pense à la crise grecque, ou aux faux pas sur Chypre. Que peut-on faire pour que l'Europe dispose d'un mécanisme rapide et efficace ?

Ma seconde question porte sur la lutte contre le chômage et sur la politique sociale que souhaite la Commission. Le problème est qu'elle nous encourage en même temps à une discipline budgétaire qui a pour effet de priver l'Europe de la croissance économique qui lui fait justement défaut à cet égard. Comment résolvez-vous cette contradiction qui, j'en suis sûr, n'est qu'apparente ?

M. Jean Bizet, vice-président de la commission des Affaires européennes. – Si nos informations sont exactes, le Parlement européen serait prêt à déposer une résolution à l'adresse du Conseil, soulignant l'insuffisante intégration de l'union économique et monétaire, le primat de la méthode intergouvernementale sur la méthode communautaire, et la nécessité de graver dans le marbre la composition la troïka. La Commission, dont la voix est très importante, ne pourrait-elle pas également passer ces messages avec force ?

M. Joël Bourdin. – Vous avez évoqué le renforcement de la compétitivité, un refrain que nous aimons bien dans cette commission. Avez-vous un guide, un « *vademecum* » approprié pour chacun des Etats membres sur les mesures qu'il conviendrait de prendre pour améliorer la compétitivité ? J'ai notamment cru comprendre que, pour la France, vous citiez la réduction des cotisations pesant sur le travail.

M. Aymeri de Montesquiou. – J'aurais souhaité davantage de précisions quant à votre appréciation sur les efforts de la France : quels sont les points de départ et d'arrivée, quelles évolutions avez-vous constatées ? Pour l'avenir, ne peut-on pas imaginer de définir, à la majorité simple, des fourchettes communes pour rapprocher l'âge de départ à la retraite ou encore la fiscalité des entreprises, afin de donner une vraie consistance à cette coopération et à cette gouvernance européenne que tout le monde souhaite ? Vous avez donné des délais supplémentaires à la France pour atteindre les objectifs de réduction de déficit et d'endettement : quels sont, selon vous, les moyens d'atteindre ces objectifs ?

M. Philippe Marini, président. – Que faut-il penser du risque slovène, et du montant des créances douteuses dans le système bancaire du pays ?

Par ailleurs, sur la procédure : la Commission européenne va soumettre au Conseil, pour une adoption au mois de juillet, les recommandations adressées aux Etats pour l'élaboration de leurs documents financiers puis, au mois d'octobre, elle examinera ces projets de budget. Pourriez-vous nous rappeler les prochaines échéances ? Enfin, quels sont les

moyens dont dispose la Commission européenne pour inciter un pays comme la France à atteindre véritablement l'objectif du retour à un déficit public inférieur à 3 % du PIB en 2014, si celui-ci est possible ?

M. Olli Rehn. – Je commencerai par la question de Jean Arthuis sur la relation entre le niveau communautaire et le niveau intergouvernemental dans la gouvernance de la zone euro. Je vais vous révéler un secret : je ne suis pas un fondamentaliste de la méthode communautaire ; je crois seulement qu'elle est à la fois plus efficace et plus légitime. Plus légitime, parce qu'elle est plus inclusive, parce qu'elle permet au Parlement européen et aux petits Etats membres de participer. De plus, elle respecte les dispositions fondamentales et l'équilibre institutionnel de l'Union européenne.

Mais je comprends très bien, hélas, que la zone euro a une nature intergouvernementale a bien des égards, et ceci complique terriblement les choses, en particulier pour la gestion des crises. Lors de la création du Comité économique et financier, les Etats membres ont été très clairs sur leur volonté de conserver certaines prérogatives de base en matière de finances, et au lieu d'utiliser les processus de gouvernance normaux au sein de l'UE, nous avons créé un autre pilier qui s'appuie sur les ministres des Finances. Le Comité économique et financier et le conseil ECOFIN sont l'un et l'autre très intergouvernementaux. Mais avec les réformes récentes et notamment le *Six-Pack*, nous allons vers la méthode communautaire. Le problème est que nous avons dû introduire cette gouvernance économique pendant une crise, alors que c'est un outil de prévention des crises. Il vaut toujours mieux prévenir que guérir. Le contexte n'est pas idéal, mais cela fonctionne pour réduire les déficits budgétaires dans la zone euro.

Les autres éléments sont les mécanismes de stabilité, qui ont été créés au coup par coup, parce que les fondateurs pensaient à l'origine que le Pacte de stabilité et de croissance préserverait la zone euro des crises telles que celle que nous connaissons depuis quatre ans. Nous avons beaucoup appris, de la manière la plus dure. Il nous a d'abord fallu créer un mécanisme de prêt à la Grèce, puis le Fonds européen de stabilité financière (FESF), puis, l'année dernière, le Mécanisme européen de stabilité (MES). Tout cela se fait sur une base intergouvernementale, et surtout sur la base de l'unanimité. Je ne suis certes pas un fondamentaliste, mais je dois dire que la règle de l'unanimité est pour l'Union européenne une source d'inefficacité et de lenteur, et qu'elle est particulièrement handicapante en situation de crise. En 2010, après la première crise grecque et un premier plan de sauvetage, la Commission européenne a soumis au Conseil une proposition de mécanisme de stabilité basé sur une garantie conjointe. Mais, aux yeux de certains Etats membres, il y avait trop d'obligations. Pourtant, si nous avions disposé d'un mécanisme de stabilité plus efficace au printemps 2010, nous aurions beaucoup mieux traversé les vagues successives de la crise. La pratique montre que la méthode communautaire est dans certains cas plus efficace et aussi, comme je l'ai dit, plus légitime.

Pour répondre à la question de Richard Yung et de Jean Bizet, il est très important que, dans la perspective du Conseil européen de décembre, nous ayons un débat en profondeur sur l'avenir de la gouvernance de la zone euro. Nous avons présenté notre vision en novembre dernier pour définir ce qui peut être fait à court, moyen et long termes. Nous devons renforcer la gouvernance interne de la zone euro, mais aussi notre représentation extérieure, car actuellement nous ne parlons pas d'une seule voix au sein des institutions financières internationales telles que le G20 ou le FMI.

S'agissant de la question posée par Richard Yung au sujet de la troïka, il existe de fait un débat sur l'avenir de ce modèle. Dans la situation actuelle, nous n'avons pas d'autre choix que celui-ci et, en dépit d'une apparence de conflit, nous travaillons assez bien sur le terrain. Il en est de même entre les sièges, car nous avons une relation de longue date avec Christine Lagarde. Cependant, à moyen terme, je pense qu'un débat très sérieux est nécessaire pour savoir si nous avons suffisamment confiance en nous pour gérer les crises de manière autonome au niveau de la zone euro, maintenant que nous disposons du Mécanisme européen de stabilité et alors que la BCE a pris un rôle plus actif. A ce propos, il serait utile de pouvoir prendre davantage de décisions comme le fait le Conseil exécutif du FMI, c'est-à-dire à la majorité qualifiée de 85 %.

Je ne peux que confirmer la remarque de Richard Yung sur la complexité des dispositifs. Cette complexité n'est pas du fait de la Commission européenne : nous avons dû mélanger des dispositifs communautaires et intergouvernementaux. Je ne devrais pas vous faire cet aveu, mais j'ai moi-même du mal à percevoir la valeur ajoutée du Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance par rapport au *Six-Pack*. Certes, il y a la règle de dette ainsi qu'une conception plus rigoureuse de l'objectif à moyen terme, mais 99 % des dispositions du traité figurent déjà dans le *Six-Pack* et le *Two-Pack*. Nous sommes allés aussi loin que nous le pouvions dans les limites du traité. En revanche, si nous voulons aller plus loin dans la construction d'une union économique et budgétaire, nous aurons besoin d'une modification du traité.

S'agissant des prochaines échéances, il y en a principalement deux. Premièrement, la décision du Conseil sur les recommandations formulées par la Commission européenne le 29 mai dernier : il se réunit cette semaine – jeudi pour l'Eurogroupe et vendredi pour l'ECOFIN. Je souligne c'est bien le Conseil qui prendra les décisions, et il est important que nous ayons un débat de fond sur les recommandations spécifiques à chaque Etat membre. Le Conseil européen avalisera ensuite le résultat, et l'ensemble sera finalisé le 9 juillet prochain au conseil ECOFIN. La balle sera ensuite dans le camp des Etats membres, et en particulier des dix-sept pays de la zone euro, qui ont des impératifs de coordination plus importants. La seconde échéance est celle d'octobre : nous examinerons les grandes lignes de l'équilibre des budgets nationaux avant leur présentation aux parlements, et à cette occasion nous nous pencherons aussi sur la mise en œuvre des réformes structurelles. Comme

vous l'avez noté, il y a cette année une évolution très claire des recommandations, qu'il s'agisse des politiques économiques en général ou des réformes structurelles. Ces échéances sont très importantes pour évaluer l'efficacité de l'action des Etats membres, au regard du pacte de stabilité et de croissance et des recommandations de la Commission européenne.

Enfin, au sujet des instruments dont dispose la Commission européenne pour inciter un pays comme la France à atteindre véritablement ses objectifs de réduction de déficit budgétaire, je souhaiterais vous donner deux exemples.

L'année dernière, au printemps, le Conseil ECOFIN a décidé de suspendre le versement des fonds de cohésion de la Hongrie, à moins que le pays ne prenne les mesures qui s'imposaient. Un ou deux mois plus tard, la Hongrie avait pris ces mesures, et nous venons donc de proposer au Conseil de suspendre la procédure.

La Belgique, restée 451 jours sans gouvernement, a quant à elle dû choisir entre une sanction de 800 millions d'euros ou un assainissement fiscal à hauteur d'un peu plus de 800 millions d'euros, en vertu du *Six-Pack* entré en vigueur en 2011. Il s'est alors formé une coalition, la Belgique a échappé aux sanctions, et cela a conduit à la formation du gouvernement actuel. Je suis très heureux d'avoir pu éviter d'appliquer des sanctions jusqu'à ce jour, mais, si nécessaire, nous disposons à présent de cette boîte à outils renforcée.

M. Philippe Marini, président. – Merci beaucoup pour votre visite, et pour l'ensemble des réponses que vous nous avez apportées. Merci également, au nom du rapporteur général, des rapporteurs spéciaux et de moi-même, pour la qualité de l'accueil que nous recevons à chaque fois que nous venons à Bruxelles, en particulier auprès de votre cabinet, où nous rencontrons toujours des interlocuteurs ouverts et constructifs.

II. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Réunie le jeudi 27 juin 2013, sous la présidence de M. Yvon Collin, vice-président, la commission a procédé à l'audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur les perspectives des finances publiques, conjointement avec la commission des affaires sociales.

M. Yvon Collin, président. – Nous accueillons M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, pour l'entendre, conformément à la tradition, sur le rapport qu'elle prépare, en application de la loi organique relative aux lois de finances, avant le débat d'orientation des finances publiques. Le rapport de la Cour des comptes est opérationnel, car il propose des pistes d'économies budgétaires, et prospectif, en développant différents scénarios d'évolution des comptes sociaux ; il accorde aussi une large place aux comparaisons internationales. Il intervient au moment où les autorités de l'Union européenne ont accordé à la France un délai jusqu'en 2015 pour ramener son déficit sous la barre des 3 % du produit intérieur brut (PIB). Comment concilier l'assouplissement de trajectoire du déficit effectif et le maintien d'une trajectoire exigeante de baisse du déficit structurel ? Quel est votre point de vue sur le débat politique qui émerge sur l'exécution 2013, et en particulier sur l'évolution des recettes ?

M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes. – Chaque année, la Cour des comptes remet au Parlement un rapport public sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui livre une analyse, à la fois rétrospective et prospective, de la situation des finances publiques de l'ensemble des administrations publiques (Etat, Sécurité sociale, collectivités territoriales) dont les dépenses représentent 56,6 % de la production nationale en 2012. Ce rapport, destiné à assister le Parlement dans son débat de juillet sur l'orientation des finances publiques, s'adresse aussi au citoyen. La Cour joue ainsi un rôle de vigie indépendante en matière de finances publiques.

Chaque année, ce rapport s'enrichit. L'an dernier, des développements détaillés sur la situation des finances publiques au moment de l'alternance avaient été ajoutés, en réponse à une demande du Premier ministre. Cette année, la Cour a attentivement examiné la situation des finances publiques à mi-année pour déterminer les risques pesant sur la fin de la gestion 2013. Il nous semble qu'il est de notre mission d'apporter au Parlement une analyse la plus complète possible sur le sujet avant que ne s'engage le débat d'orientation sur les finances publiques. La Cour relève à cet égard que les informations qui lui ont été transmises par le ministère des finances ont été moins complètes que l'an dernier.

La France a engagé depuis 2011 l'indispensable redressement de ses déficits publics. Des premiers résultats ont été obtenus. La moitié du chemin a bien été parcourue. Pour autant, si l'atonie de la croissance doit être

naturellement prise en compte dans le calendrier du rééquilibrage de nos comptes, les efforts ne doivent en aucune manière être relâchés. La seconde moitié du chemin reste à parcourir et, selon les propres engagements du Parlement et du Gouvernement, elle doit consister, de façon quasi-exclusive, en un effort de réduction du poids de la dépense publique. Cela implique en 2014 et 2015 d'importantes réformes qui devront concerner tous les acteurs publics, et permettre de résorber en priorité les déficits des régimes de sécurité sociale. Tel est le message essentiel de ce rapport.

Depuis de nombreuses années la Cour prône une rupture avec plus de trois décennies de déséquilibre des comptes publics, qui ont conduit la dette, chaque année, à s'accroître pour atteindre 90,2 % du PIB fin 2012, alors que ce ratio était deux fois moindre en 1993 (46 %). Cet appel à un retour à l'équilibre structurel des comptes publics ne repose pas sur le seul attachement formel à des comptes à l'équilibre.

La souveraineté de la France, tout d'abord, est en jeu. Aussi longtemps que notre pays aura une dette élevée, il sera exposé au risque d'une hausse des taux d'intérêts. Jamais le niveau des taux n'a été aussi bas que ces derniers temps ; leur remontée, plus ou moins forte et rapide, est inéluctable ; on observe d'ailleurs, depuis quelques jours, la réapparition de tensions sur les marchés obligataires et un relèvement des taux lié aux perspectives de resserrement de la politique monétaire américaine. Si les taux augmentent d'1 %, la charge des intérêts pour l'État augmente de 2 milliards d'euros l'année suivante et de plus de 12 milliards d'euros au bout de dix ans. Le risque d'un emballement de la dette est réel et peut remettre en cause la souveraineté des Etats concernés. Notre pays a commencé à redresser sa crédibilité en matière de finances publiques, après une dizaine d'années de non-respect de ses engagements ; cette crédibilité reste fragile et doit encore être confortée. L'absence de redressement aurait un effet négatif plus important encore sur l'activité que celui des mesures de redressement. Il serait sanctionné par un alourdissement brutal des charges d'intérêt qui obligerait à mettre en place des politiques très restrictives.

Le retour à l'équilibre structurel des comptes contribuera, en outre, à rétablir la compétitivité de l'économie française. La charge d'intérêts des administrations publiques a atteint 52,2 milliards d'euros en 2012, plus du double de l'effort budgétaire consacré à la recherche et à l'enseignement supérieur. Elle retire à notre pays d'importantes marges de manœuvre pour relever sur le moyen et long terme son potentiel de croissance. En s'attaquant aux déficits publics, on se donne les moyens de pouvoir remédier à terme au second déficit majeur dont souffre la France, son déficit de compétitivité.

Enfin, le stock de dette accumulé pose de façon croissante une question d'équité entre les générations. La plus grande partie de la dette accumulée correspond en effet très largement à des dépenses de fonctionnement et de transferts sociaux et non à des dépenses d'investissement qui auraient contribué à préparer l'avenir. Dès lors, rien ne justifie que leur charge soit transférée d'une génération sur l'autre.

Ainsi ce sont avant tout des considérations touchant à son intérêt national qui doivent conduire la France à redresser ses comptes publics, et non une contrainte venant de l'extérieur, même si celle-ci n'est pas sans réalité. Comme les mesures de redressement ont un effet négatif à court terme sur l'activité économique, la Cour considère qu'il est logique de viser des objectifs de déficit structurel, corrigé des effets des variations conjoncturelles de l'activité, parallèlement aux objectifs de déficit effectif. S'en tenir à ce seul dernier objectif obligerait à prendre des mesures de redressement, au fur et à mesure que les prévisions de croissance sont revues à la baisse, en ignorant l'effet négatif que ces mesures peuvent avoir sur la situation économique, effet d'autant plus accentué que les pays voisins conduisent de façon concomitante le redressement de leurs comptes.

Le traité européen du 2 mars 2012 prévoit que les engagements des différents Etats en matière de finances publiques sont exprimés en termes de solde et d'effort structurel, notions familières à la Cour, qui raisonne, depuis plusieurs années déjà, en termes de déficit structurel. Toutefois le Pacte de stabilité européen, mis en place au moment de l'entrée en vigueur de la zone euro, continue de reposer principalement sur des critères de solde effectif. Cette notion garde toute sa pertinence dans l'analyse des finances publiques car c'est le niveau du déficit effectif qui détermine l'accumulation de dette nouvelle. Les raisonnements en termes de déficit structurel et effectif sont complémentaires, le premier améliore le pilotage des finances publiques en assurant un meilleur dosage dans le temps des efforts de redressement, et le second permet d'en mesurer les résultats.

La Cour estime que la moitié du chemin de retour vers l'équilibre structurel a été parcourue. En 2010, plus des deux tiers du déficit public étaient indépendants de la crise et présentaient un caractère structurel. Le déficit structurel était alors d'environ 6 % du PIB. Il s'est réduit pour atteindre 4 % fin 2012 et devrait encore se réduire significativement en 2013.

J'en viens à l'analyse de l'année passée. L'effort de redressement des comptes a été très significatif en 2012. L'effort structurel, c'est-à-dire la somme des mesures nouvelles en recettes et de maîtrise des dépenses, a représenté 1,1 point de PIB, un niveau jamais atteint depuis les années 1995 et 1997, au moment de la qualification pour l'euro. Cet effort a été obtenu, en quasi-totalité, par des hausses de prélèvements obligatoires. Le rythme de croissance des dépenses publiques a été ralenti par rapport à la moyenne des années précédentes, pour atteindre 1 % en volume, c'est-à-dire en plus de l'inflation. L'objectif d'une croissance limitée à 0,4 % en volume n'a pas été tenu. Si les normes de dépenses de l'État ont été respectées, ainsi que celles concernant la sécurité sociale, la croissance des dépenses des collectivités territoriales a été plus rapide qu'anticipé, en particulier en matière de dépenses de fonctionnement.

Toutefois, cet effort structurel important ne s'est traduit que par une réduction limitée du déficit public, qui est passé de 5,3 % du PIB en 2011 à 4,8 % en 2012, en raison d'une nette dégradation de la conjoncture. La

croissance était de 2 % en 2011 et a été nulle en 2012. La situation fin 2012 demeure préoccupante pour deux raisons principales : tout d'abord que le niveau de déficit est encore très éloigné de celui qui aurait permis de stabiliser la dette, soit 1,3 % du PIB. Dès lors, la dette a continué d'augmenter sur un rythme soutenu, puisqu'elle est passée de 85,8 % du PIB à 90,2 % en un an. Ensuite, malgré l'effort accompli, le déficit de la France se situe toujours au-dessus de la moyenne des pays de la zone euro, qui est de 4 % et de la moyenne de l'Union européenne, qui est de 3,7 %. En effet les autres pays ont consenti, dans la même période, un effort au moins équivalent à celui de la France. Elle n'a donc pas pu rattraper son retard relatif. Le déficit structurel de la France, ramené à 4 %, demeure deux fois plus important que celui de la zone euro, à 2,1 %. L'Italie a ramené son déficit structurel à 1,4% du PIB. L'Allemagne, quant à elle, est parvenue à dégager un excédent structurel. Dès lors, les trajectoires d'endettement de la France et de l'Allemagne continuent de diverger, la première augmentant le niveau de sa dette pendant que la seconde le réduit.

Ainsi, si notre pays a réduit son déficit structurel, ses finances publiques sont encore loin d'être assainies. Le niveau du déficit demeure très important : il représentait fin 2012 près de 100 milliards d'euros et 8,5 % des dépenses publiques : un mois de dépenses est financé par l'emprunt.

En 2013, l'effort de redressement programmé a été amplifié, pour atteindre 1,9 point de PIB. L'objectif de déficit public fixé à 3 % en loi de finances initiale a été révisé en avril dans le programme de stabilité à 3,7 %. Il pourrait néanmoins être assez sensiblement dépassé. La Cour a évalué le risque sur le produit des recettes et le niveau des dépenses.

S'agissant des recettes, deux formes de risques ont été identifiées. La première porte sur les prévisions de croissance du PIB. Le programme de stabilité table sur une croissance de 0,1 %, prévision qui demeure fragile. Si la dernière prévision de l'INSEE, moins pessimiste que celle de l'OCDE, se réalise, soit une diminution du PIB de 0,1 %, 2 milliards d'euros de recettes manqueront. Le déficit serait alors accru de 0,1 point de PIB. La seconde forme de risque concerne les hypothèses techniques dites d'élasticité, qui mesurent la façon dont le produit des recettes varie en fonction de la croissance. Or ces hypothèses avaient été surestimées dans le projet de loi de finances pour 2013. Elles ont été en grande partie révisées dans le programme de stabilité, mais des fragilités demeurent. Ainsi, la prévision de TVA suppose que les facteurs qui ont provoqué la baisse du produit de cet impôt en 2012 ne joueront pas en 2013. Hors révision de la croissance économique, les risques sur le produit des recettes pourraient atteindre jusqu'à 6 milliards d'euros, soit 0,3 point de PIB.

Selon la Cour, les objectifs de dépenses apparaissent réalisables. Elle a identifié, sur le champ de la norme en valeur, des risques de dépassement d'un ordre de grandeur habituel, soit entre 1 et 2 milliards d'euros, que les redéploiements et annulations de crédits peuvent couvrir. En 2012, 3,7 milliards d'euros avaient été annulés en cours de gestion. Au-delà de ces

risques habituels, il convient de souligner l'importance de l'aléa que constitue le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne, qui pourrait être majoré d'1,8 milliard d'euros. En sens inverse, des économies pourraient être constatées sur la charge d'intérêts de la dette. Dans le domaine social, si le rythme actuel de la dépense de soins observée se prolonge, les dépenses pourraient être inférieures de 500 millions d'euros à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) voté, compensant, au moins pour partie, les risques qui s'attachent à une sous-estimation des dépenses des collectivités territoriales. L'objectif d'une croissance des dépenses publiques dans leur ensemble limitée à 0,9 % en volume, après 1 % en 2012, apparaît, sur la base des informations actuellement disponibles, atteignable.

Au total, la Cour considère que le nouvel objectif de déficit de 3,7 % du PIB retenu dans le programme de stabilité risque d'être dépassé en raison de prévisions de recettes qui demeurent trop optimistes. Il ne faut pas exclure l'hypothèse d'un déficit effectif se situant autour de 4 % du PIB.

Compte tenu de l'ampleur de l'effort programmé et de l'atonie de la croissance économique en 2012 et en 2013, la Cour considère qu'il n'y a pas lieu d'envisager des mesures de rééquilibrage en cours d'année. Elle prolonge en cela le raisonnement de nature structurelle qu'elle avait tenu à l'occasion du rapport public annuel de février dernier. En revanche, il convient que l'effort programmé, le plus important de l'histoire budgétaire récente, soit entièrement réalisé. La plus grande vigilance doit être portée au strict respect des objectifs de dépense.

La même logique de prise en compte de la conjoncture conduit à décaler dans le temps des objectifs de déficit effectif. Le programme de stabilité établi par le Gouvernement prévoit un déficit public inférieur à 3 % en 2014. En réalité, en reprenant les efforts structurels prévus dans le programme de stabilité, soit 1 point de PIB en 2014 et 0,6 point en 2015, mais en retenant des hypothèses plus prudentes en matière de croissance économique et de dynamique des recettes, ce ne serait qu'en 2015 que le déficit public serait ramené à 3 %. Cette analyse rejoint la proposition de recommandation formulée fin mai par la Commission européenne, sur le point d'être adoptée par le Conseil de l'Union européenne. Ce report de deux ans met en évidence le caractère déjà en partie dépassé du programme de stabilité d'avril. Plus fondamentalement, les trajectoires de soldes effectif et structurel de la loi de programmation des finances publiques apparaissent aujourd'hui en décalage manifeste, tant avec les résultats de l'exercice 2012 qu'avec les prévisions du programme de stabilité, en particulier pour 2013. Ces écarts posent la question d'une mise à jour de la loi de programmation qui doit constituer la référence principale en matière de conduite et de surveillance des finances publiques. Le desserrement du calendrier n'autorise aucun relâchement de l'effort structurel de réduction du déficit. L'effort programmé pour 2014 et 2015, soit 1,6 point de PIB au total, s'il est moins important que celui de la seule année 2013, représente une exigence forte, car il est prévu qu'il porte à 80 % sur les dépenses publiques, conformément aux objectifs

fixés par le Gouvernement pour rester sur la trajectoire qu'il a tracée et sur laquelle le Parlement s'est prononcé en avril. Ce choix de privilégier désormais le levier des dépenses va dans le sens des préconisations de la Cour depuis plusieurs années. Il représente une rupture par rapport aux années passées, pendant lesquelles le redressement avait été réalisé, en quasi-intégralité, par des mesures de recettes nouvelles. En conséquence, le taux de prélèvements obligatoires a atteint 45 % du PIB en 2012, le niveau le plus élevé jamais atteint. Cette hausse, qui devrait se prolonger en 2013, s'est accompagnée d'une forte instabilité fiscale. Dans un contexte de concurrence entre Etats et de déficit de compétitivité et d'attractivité de notre territoire, il serait contreproductif d'augmenter encore sensiblement ce niveau. Le Gouvernement prévoit un freinage accentué de la dépense publique, dont la croissance en volume serait limitée à 0,4 % en 2014 et à 0,2 % en 2015. En dépit de ce freinage, le programme de stabilité prévoit des mesures significatives de hausse des prélèvements obligatoires à hauteur de 12 milliards d'euros, dont 5 milliards d'euros correspondraient à une compensation de la baisse du rendement de certaines mesures passées et 7 milliards d'euros à un surcroît net de recettes. La Cour estime que ces mesures devraient concerner surtout la sécurité sociale. Ces 7 milliards de mesures nouvelles en recettes en 2014, suivies par une stabilisation en 2015, sont à rapprocher des 33 milliards d'euros votés en 2013, aux 22 milliards d'euros en 2012 et aux 18 milliards d'euros en 2011. Elles devraient en priorité passer par une réduction du coût des niches fiscales et sociales.

Pour réaliser l'effort programmé, d'importantes économies sur la dépense publique devront être dégagées: 13 milliards en 2014, puis 15 milliards en 2015. Cependant, à ce stade, les réformes permettant une réduction du poids de la dépense publique ne sont, pour la plupart, qu'esquissées. La Cour estime que cette réduction est réalisable, si l'on agit rapidement. Prendre des mesures ayant un impact significatif dès aujourd'hui évitera de devoir prendre des mesures plus drastiques demain. Aucun acteur de la dépense publique ne doit par principe être écarté de la participation à l'effort. Les services de l'État et l'assurance maladie, pour lesquels les outils de pilotage de la dépense sont les plus développés, ont subi ces dernières années une contrainte plus forte que les autres acteurs, en particulier les opérateurs de l'Etat et les collectivités territoriales. Tous les acteurs sont concernés, toutes les formes de dépenses également. La maîtrise de la masse salariale est indispensable. Des économies sur les dépenses d'intervention, c'est-à-dire les subventions et les prestations sociales sont d'autant plus essentielles qu'elles représentent plus de la moitié de la dépense publique et qu'elles ont été peu concernées par les mesures prises jusqu'ici, notamment dans le cadre de la RGPP.

La maîtrise des dépenses passe par des réformes de fond. L'effort à venir est une occasion de rompre avec une culture qui met trop l'accent sur les moyens et pas assez sur les résultats obtenus. La France occupe en 2012 la deuxième place parmi les pays de l'OCDE en matière de dépenses publiques

dans le PIB, avec 56,6 %, et se rapproche du Danemark qui occupe la première place. Mais notre pays figure bien plus rarement parmi les premiers lorsque les résultats de ses politiques publiques sont mesurés notamment pour le logement, la formation professionnelle, l'éducation nationale. Trop souvent en effet, le réflexe, lorsqu'il s'agit de régler un problème consiste à apporter des moyens nouveaux. Des dispositifs s'ajoutent aux anciens sans que ces derniers ne soient supprimés. De nombreux dispositifs sont peu suivis ; or, leur étude révèle souvent qu'ils sont insuffisamment ciblés. La tolérance envers ces effets d'aubaine, pour peu que l'objectif principal soit à peu près atteint, a longtemps empêché un nécessaire travail de rationalisation. La multiplication d'acteurs publics, dont les compétences se recoupent souvent, est en elle-même une source de dépenses. Il existe incontestablement d'importantes marges de progrès pour améliorer la performance des politiques publiques et des organismes publics, sans remettre en cause la qualité du service rendu ni les principes du modèle social français. Faire aussi bien, voire mieux, est possible, en dépensant moins. La démarche de recherche d'économies doit être comprise et utilisée comme une opportunité pour initier des réformes plus profondes, touchant à l'adaptation et à la modernisation des politiques publiques. La Cour a montré le mois dernier qu'une révision profonde des modes de gestion des enseignants améliorerait les résultats du système scolaire et répondrait mieux aux attentes des enseignants que la variation des effectifs. Elle a livré en janvier un rapport sur les politiques relatives au fonctionnement du marché du travail mettant en évidence que les dispositifs existants, d'indemnisation du chômage ou de formation professionnelle, ne bénéficiaient que peu à ceux qui en avaient le plus besoin. D'autres rapports de la Cour illustrent le contenu qui peut être donné à des réformes de fond : l'organisation des forces de sécurité, la politique en faveur du sport, les musées, le service de santé des armées, la psychiatrie, les services d'incendie et de secours, etc. Pour faciliter l'acceptation des choix, et réussir dans la conduite du changement, il est préférable que ces réformes structurelles résultent d'un diagnostic aussi partagé que possible. Pour cela, l'outil à privilégier est l'évaluation des politiques publiques, à laquelle concourent le Parlement, la Cour des comptes mais aussi le Gouvernement, par la démarche de modernisation de l'action publique, la MAP. Il est essentiel que les travaux engagés dans le cadre de la MAP aboutissent. Le retard pris dans la mise en place de ces réformes structurelles, le fait que la revue générale des politiques publiques (RGPP) n'apporte plus de nouvelles économies et l'ampleur des efforts à réaliser en 2014 et 2015 rendent nécessaire, à court terme, la mise en place de mesures transversales de freinage de la dépense publique, comme le gel de la valeur du point dans les fonctions publiques ou une moindre progression de l'ONDAM. Cela peut passer également par une moindre revalorisation de certaines prestations sociales, à l'exception des minima sociaux comme le minimum vieillesse ou le revenu de solidarité active. Ces revalorisations inférieures à l'inflation ou modulations pourraient concerner les pensions de retraite, les prestations familiales ainsi que les aides au

logement. Pour préserver les retraités les plus modestes, cette mesure pourrait être modulée en fonction du niveau total des pensions perçues.

De telles mesures transversales produisent des effets rapides et substantiels. Elles seront d'autant mieux admises qu'elles seront temporaires et limitées, dans l'attente des indispensables réformes structurelles. Les décideurs doivent définir des priorités, effectuer des choix explicites, améliorer le ciblage de dispositifs qui touchent un trop large éventail de bénéficiaires, reconsidérer des politiques publiques qui n'atteignent pas leurs objectifs ou le font à un coût trop élevé. A cette fin, la Cour livre dans la cinquième partie de ce rapport un éventail de réformes possibles susceptibles de contribuer à la maîtrise des dépenses. Pour l'Etat, sont suggérées notamment un ciblage plus pertinent des dispositifs d'aide à la presse, d'aide aux buralistes, de certaines aides au logement ou de certaines dépenses dans le secteur de la formation professionnelle continue. La poursuite de la professionnalisation de la politique des achats de l'Etat entraînerait des économies substantielles. Sur la seule maintenance des équipements militaires, la Cour avait identifié 300 millions d'euros d'économies potentielles. Les coûts de gestion des services de l'Etat pourraient être encore allégés, par exemple en modernisant la gestion des pensions ou celle de l'impôt.

L'organisation des services déconcentrés de l'Etat peut encore être améliorée ; la Cour avait cité en janvier 2012 l'exemple des sous-préfectures. Elle livrera prochainement un rapport sur l'organisation d'ensemble des services territoriaux de l'Etat. L'organisation des services à l'étranger présente également des marges d'amélioration.

La maîtrise de la masse salariale de l'Etat, qui représente le tiers de ses dépenses, constitue naturellement un enjeu central. A effectifs constants, de nombreux facteurs contribuent à la hausse tendancielle de la masse salariale, estimée à 1,3 milliard d'euros. Il s'agit notamment des mesures catégorielles et de l'effet des avancements, appelé GVT positif. Pour tenir les objectifs de dépenses, le Gouvernement a prévu de limiter l'accroissement de la masse salariale à 300 millions d'euros par an à effectifs stables. Cela suppose de mener une politique salariale très rigoureuse qui combine le gel du point de la fonction publique ou une très faible revalorisation de celui-ci, une réduction importante des mesures catégorielles et un ralentissement des déroulements de carrière. Une telle option risque ainsi de priver l'Etat d'une grande partie des leviers d'une politique dynamique de gestion des ressources humaines. D'autres leviers peuvent être actionnés, notamment une réduction limitée des effectifs. La Cour présente plusieurs scénarios ; parmi ceux-ci figure par exemple le non-remplacement d'un départ à la retraite sur six, soit une réduction d'effectifs de 10 000 emplois à temps plein. Une telle réduction pourrait s'accompagner d'une augmentation de la durée effective du travail des agents, afin de limiter les conséquences sur la qualité des services publics rendus. Ces orientations valent également pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Les régimes de protection sociale doivent d'autant plus contribuer à la maîtrise des dépenses que leurs comptes s'inscrivent dans des perspectives non soutenables.

Les projections de la Cour, fondées sur les hypothèses actualisées du programme de stabilité et, pour les années suivantes, sur des hypothèses d'évolution de la masse salariale équivalentes à celles connues au cours des douze dernières années, font apparaître une dégradation de près de 10 milliards d'euros du solde du régime général de la sécurité sociale à l'horizon 2017. A politique inchangée, le régime général serait constamment déficitaire d'ici 2030, y compris la branche maladie. Le déficit de l'ensemble du système de retraite, d'1,6 % du PIB en 2030, serait plus élevé que celui envisagé par le Conseil d'orientation des retraites. Ces perspectives appellent des mesures de redressement rapides pour prévenir les déficits à venir, et des réformes plus structurelles pour contenir la croissance spontanée des dépenses.

Une réforme des modalités d'organisation et de prise en charge des transports sanitaires, ou une simplification du régime des indemnités journalières pour congé maladie entraîneraient des économies. S'agissant des retraites, plusieurs possibilités sont sur la table, comme la limitation des avantages familiaux accordés aux retraités, notamment la majoration de 10 % des pensions pour avoir élevé trois enfants, ou la réduction du coût de certaines niches sociales bénéficiant aux retraités. La Cour a aussi identifié la possibilité d'économiser un milliard d'euros dans les dépenses de personnels et de gestion administrative des caisses de sécurité sociale.

Enfin, les collectivités territoriales ont à participer à l'effort, leurs dépenses non liées aux transferts de compétences s'étant fortement accrues au cours des dernières années. La loi de programmation des finances publiques a prévu une stabilisation, puis une réduction d'une partie des concours financiers de l'État, qui représentent le quart des ressources des collectivités. Il convient de veiller à ce que cette diminution ne s'accompagne pas d'une hausse symétrique des impôts locaux. Un mécanisme de redistribution des ressources entre collectivités permettrait de ne pas pénaliser les plus fragiles. L'Etat pourrait accompagner cet effort d'une démarche de réduction du coût des normes qu'il leur impose. De nombreuses pistes d'économies existent pour les collectivités. Les mutualisations permises par le développement de l'intercommunalité sont encore loin d'avoir produit tous leurs effets bénéfiques. La masse salariale – effectifs, mesures catégorielles et déroulements de carrière – doit être mieux maîtrisée : elle a augmenté de 3,3 % en 2012 contre 2,4 % en 2011, alors que l'Etat a quasiment stabilisé cette dépense. La rationalisation de la gestion du patrimoine des collectivités, dont l'entretien coûte chaque année 3 milliards d'euros, dégagerait d'importantes économies. Certains postes de dépenses sont susceptibles d'être sensiblement réduits, comme la publicité et les relations publiques, pour 1,5 milliard d'euros.

Ainsi les réformes à venir constituent une opportunité pour moderniser l'action publique, clarifier des rôles tenus par chacun, évaluer des

dispositifs pour mieux les cibler. Le redressement est possible sans les mesures drastiques d'austérité que d'autres pays ont parfois mises en place (fortes diminutions de prestations sociales ou de rémunérations). Cela suppose d'agir rapidement et de faire en sorte qu'aucun acteur ne soit exonéré de l'exigence collective d'un usage efficace et proportionné des moyens publics dont il dispose. Il appartient aux représentants du suffrage universel de définir ces choix, à partir de leurs objectifs et priorités. La Cour cherche à formuler des propositions pour que notre pays parcoure la seconde moitié du chemin du redressement des comptes qui reste devant lui et comble son déficit de compétitivité. Le sens final de cette action est le relèvement de la croissance de demain et la garantie de la cohésion sociale de notre pays.

M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances. – Votre analyse contribue à éclairer le Parlement dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques et de l'examen de la loi de règlement.

Avez-vous d'ores-et-déjà identifié des risques de dépassement des plafonds de crédits dans certaines missions, en raison de sous-budgétisations ou en raison de décisions coûteuses qui nécessiteraient un pilotage rigoureux ?

Quelle pourrait être l'incidence, sur la trajectoire des finances publiques, de la décision de Bruxelles d'accorder à la France un délai pour ramener son déficit sous la barre des 3% ? L'objectif demeure de revenir à l'équilibre en 2017.

La Cour des comptes regrette l'absence d'une gouvernance adaptée aux engagements européens qui couvre l'ensemble des administrations publiques et des collectivités territoriales. Quelles évolutions suggère-t-elle s'agissant de la structuration et de l'articulation des textes financiers ?

Enfin beaucoup souhaitent réduire les niches fiscales. Quelle méthode préconisez-vous : le rabot ou une baisse sélective ?

M. Yves Daudigny, rapporteur général de la commission des affaires sociales. – La Cour des comptes souligne la gravité de la situation des finances publiques ; les perspectives sont inquiétantes, notamment pour les finances sociales.

Que pensez-vous des mesures de réforme de la politique familiale annoncées, notamment de la baisse de 25 % du plafond du quotient familial ? Ces mesures seront-elles suffisantes pour rétablir l'équilibre de la branche Famille ?

Concernant les retraites, sur quelles variables joueriez-vous pour rétablir l'équilibre du régime général : taux de remplacement, âge de départ, indexation des pensions ?

La Cour présente différents scénarios d'évolution des comptes des différentes branches du régime général : dans le pire scénario l'évolution de la masse salariale retenue, variable essentielle dans la définition du niveau des

produits du régime général, est de 3,1 %, alors que le taux moyen ces dernières années est de 1,5 %. Ce ralentissement implique-t-il une baisse tendancielle des produits de la Sécurité sociale ces prochaines années?

M. Didier Migaud. – Je ne saurais vous répondre sur les risques de dépassement par missions. Les services de Bercy ne nous ont pas fourni des informations aussi détaillées que l’an passé, le Gouvernement ayant considéré qu’il n’avait pas demandé un audit. Pourtant ce rapport est avant tout destiné au Parlement et un éclairage sur l’exécution en cours d’année est précieux.

M. Jean Arthuis. – Y a-t-il eu rétention d’information ?

M. Didier Migaud. – Les services de Bercy n’ont pas fait preuve de la même disponibilité que l’an passé.

M. Jean Arthuis. – Dissimulation !

M. Didier Migaud. – Espérons simplement que l’an prochain nous pourrions travailler dans de meilleures conditions. Les risques que nous avons identifiés sont les mêmes que ceux que nous identifions chaque année – sous-budgétisation et dépassement de crédits. Ils représentent un à deux milliards d’euros. La réserve de précaution ou les gels de crédits décidés en loi de finances apparaissent suffisants pour y remédier. La seule interrogation concerne le prélèvement sur recettes pour l’Union européenne.

Les risques les plus importants se situent du côté des recettes. D’une part le calcul du Gouvernement est optimiste, d’autre part la croissance risque de ne pas s’élever à plus 0,1 %, comme prévu, mais plutôt à moins 0,1 % selon l’Insee. C’est pourquoi nous anticipons un déficit proche de 4 %, et non de 3,7 %, en 2013.

En reportant de deux ans de l’objectif de ramener le déficit sous la barre des 3 %, Bruxelles a tenu compte du principe de réalité et de la croissance atone. Mais cela ne signifie pas qu’il faille relâcher les efforts. La Cour des comptes ne considère pas que des efforts supplémentaires par rapport au programme de stabilité soient nécessaires mais juge qu’il convient de préciser les mesures qui seront prises pour réduire les dépenses en 2014 et 2015. Jusque-là l’effort a consisté en des hausses d’impôts. Le Gouvernement souhaite faire porter l’effort sur une réduction des dépenses structurelles, qui représentera deux tiers de l’effort en 2014, 80 % en 2015. Nous appelons de nos vœux ces mesures structurelles. D’ici-là des mesures immédiates de freinage des dépenses ou de modulation s’imposent : rabot, gel du point des fonctionnaires, etc. Plus les mesures structurelles seront prises tôt, plus les mesures de freinage de la dépense seront temporaires.

Aucun instrument équivalent à la loi de finances ou de financement de sécurité sociale ne retrace les objectifs et les engagements financiers des collectivités territoriales. Selon la Constitution, les collectivités territoriales s’administrent librement dans le respect des lois qui les réglementent. L’Etat dispose néanmoins de moyens d’action. La loi de programmation évoque un pacte de confiance et de responsabilité entre l’Etat et les collectivités

territoriales ; il est essentiel de parvenir à un engagement contractuel de maîtrise des dépenses. L'Etat peut aussi modifier le niveau des dotations mais il ne doit pas augmenter les charges des collectivités territoriales par des transferts de compétence non compensés ou en imposant de nouvelles normes.

Concernant les niches fiscales ou sociales, au rabot ou au forfait, nous préférons une méthode sélective fondée sur une appréciation du rapport entre le coût et l'efficacité de chaque dispositif. Il faut développer l'évaluation. Nous proposons également de diminuer les niches dont les bénéficiaires sont aisés, comme les crédits d'impôts pour frais de garde, ou les dispositifs d'investissement outre-mer, peu efficaces et qui s'apparentent à des mécanismes d'optimisation fiscale.

Nous avons mentionné aussi la CSG des retraités au-delà d'un certain niveau de retraite, l'exonération d'impôts au profit des arbitres et des juges sportifs, l'exonération d'impôt sur le revenu pour les apprentis – qui est inopérante pour les apprentis d'origine modeste, puisqu'ils sont déjà non imposables –, l'abattement de 10 % pour frais professionnels des retraités, qui peut être progressivement ajusté, la différence de traitement, difficile à comprendre, entre les contrats collectifs de santé et de prévoyance, soumis à une taxe de 8 %, et la participation et l'intéressement qui sont taxés à 20 %. Vous n'avez plus qu'à décider !

M. François Marc, rapporteur général. – J'ai bien compris que vous n'étiez pas un adepte du rabot, mais plutôt du filet de pêche à grosses mailles, qui prend de gros poissons, ce qui serait, il est vrai, plus rentable...

M. Didier Migaud. – En effet. Il ne m'appartient pas de commenter les récentes décisions qui ont été prises en matière de politique familiale. Pour la branche Famille, il peut être pertinent de ne pas raisonner seulement en termes d'imposition mais aussi d'examiner le niveau de la dépense. L'effet sur les comptes publics serait différent. Nous avons souhaité alerter sur les perspectives de déficit des comptes sociaux : les hypothèses retenues par le COR et la commission Moreau sont optimistes au regard de l'expérience que nous avons. Nous avons chiffré l'écart et insisté sur l'urgence qu'il y a à traiter ce dossier. Il appartient aux responsables politiques de décider des mesures à adopter.

M. Raoul Briet, président de la première chambre. – Nous n'avons pas fait des projections par branche sur vingt ans, à législation constante, avec une progression de l'Ondam de 2,5 % et un niveau de prestations inchangé. Nous avons souhaité illustrer la sensibilité des besoins de financement à une modification, même réduite, des hypothèses macroéconomiques : le simple fait de substituer les hypothèses officielles du programme de stabilité, que le Haut Conseil avait considérées comme légèrement optimistes, à la projection utilisée pour élaborer la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 générerait 10 milliards d'euros de déficit supplémentaire pour le régime général en 2017. De même, le besoin de financement du système de retraites est très sensible aux hypothèses macroéconomiques. Plutôt que de présenter

plusieurs scénarios, nous en avons privilégié un, qui correspond au scénario C du COR, et fait l'hypothèse que l'évolution de la masse salariale que nous avons connue depuis 2000 se prolongera après 2018.

M. Didier Migaud. – Cela reste optimiste !

M. Raoul Briet. – En effet. Cela donne une lecture différente de l'acuité des besoins de financement... La prudence impose de privilégier un tel scénario, qui n'est lui-même pas garanti. Le Haut Conseil des finances publiques conduit des travaux sur la croissance potentielle à l'issue de la crise. Il faudra installer un jour une homogénéité.

M. Yvon Collin, président. – Merci pour ces réponses. Quel jugement la Cour des comptes porte-t-elle sur l'augmentation du poids des dépenses publiques dans le PIB ? Existe-t-il un mouvement conjoncturel, ou un processus structurel, résultant du déficit de production par rapport au niveau potentiel ? Vous préconisez une baisse du niveau des dépenses publiques, et indiquez que cela suppose une réforme en profondeur des politiques publiques. Depuis la révision constitutionnelle, la Cour des comptes a des responsabilités en ce domaine. Comment les avez-vous organisées ? Cette évolution vous paraît-elle heureuse, au vu des canons théoriques qui veulent que l'évaluation des politiques publiques soit ouverte et reliée étroitement au processus de décision publique ? Une étude du Conseil des prélèvements obligatoire met en évidence la faiblesse du niveau d'imposition des grandes entreprises, et une autre fait le même constat pour les entreprises bancaires. Peut-on remédier à la faiblesse du taux d'imposition réel de ces entreprises ? N'y a-t-il pas là un gisement de recettes inexploité ?

M. Vincent Delahaye. – Merci pour cet exposé, que j'ai déjà entendu ce midi à la radio ! La qualité et la rigueur de votre analyse et de vos travaux clarifient la situation. J'espère que vos préconisations seront suivies. Je ne partage pas votre optimisme : nous sommes loin de la moitié du chemin. Je m'étais opposé à la décomposition du solde effectif en solde conjoncturel et solde structurel, pour intellectuellement séduisante qu'elle puisse paraître, car je pressentais que la première partie irait croissante et la seconde, décroissante, pour montrer que nos efforts sont importants mais que la conjoncture annule leurs effets. Le tableau que vous nous présentez confirme mes pressentiments : de 2011 à 2014 la composante conjoncturelle a augmenté, et la composante structurelle a diminué. L'atonie actuelle de la croissance est-elle conjoncturelle ? Je la considère comme structurelle, étant donné l'état de notre économie. Si vous la considérez comme conjoncturelle, quel serait notre déficit dans de meilleures conditions ? L'environnement international nous est-il vraiment plus défavorable qu'en 2008, pour que la composante conjoncturelle soit si élevée ?

M. Jean Arthuis. – Merci pour cet éclairage précis. Ce que vous nous avez dit est très grave. Le Gouvernement n'a pas été coopératif pour vous aider à lever le voile, ce qui me paraît contraire au processus vertueux enclenché par la Lolf, qui prévoyait l'éclairage du débat d'orientation

budgétaire par les résultats de la loi de règlement. La rhétorique de la Cour ne tamise-t-elle pas l'éclairage que vous nous apportez ? Aucune décision n'est prise, alors que les déficits s'accumulent. Vous avez évoqué les niches fiscales pour l'outre-mer ; la presse se faisait ce matin l'écho d'un arbitrage du Premier ministre : une fois de plus, il ne va rien se passer. Tout va très bien, c'est du Ray Ventura ! Je souhaiterais un vrai débat sur ces niches fiscales, autour de données factuelles que nous fournirait la Cour des comptes.

Je me suis rendu récemment à Bruxelles avec Marc Massion. Les restes à liquider (RAL) s'élèvent à 240 milliards d'euros. Les chefs d'Etat et de Gouvernement viennent d'arrêter un cadre pluriannuel pour la période 2014-2020 comportant des autorisations d'engagement de 960 milliards d'euros et 908 milliards d'euros de crédits de paiement. L'écart va donc continuer à se creuser : la Cour ne devrait-elle pas dénoncer cette pratique ? En 2013 nous risquons de voir une progression très sensible de la contribution de chaque État membre, et notamment de la France : nous avons prévu quelque 20 milliards d'euros, il y aura certainement des lois de finances rectificatives dans le budget européen qui accroîtrons notre déficit de plusieurs milliards d'euros, surtout s'il faut aussi participer au comblement des déficits d'autres pays de la zone euro, comme Chypre.

Pour sortir de ce tamisage, qui nous rend tous plus ou moins complices, ne pourriez-vous faire observer au Gouvernement que le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) est une manière de reporter sur 2014 l'allègement des charges sociales de 2013 ? Les entreprises qui bénéficieront de ce crédit d'impôt pourront inscrire dans leur bilan 2013 une créance sur l'État d'à peu près 10 milliards d'euros – 20 milliards d'euros fin 2014 – mais l'État ne constatera pas sa dette ! Pour créer l'électrochoc nécessaire à ce qu'enfin la lumière que vous apportez suscite le courage de décider, ne soyez pas complice d'une atténuation du diagnostic.

Le déficit de l'Unedic, qui sera de l'ordre de 5 milliards d'euros en 2013, pèse sur le déficit public. La montée du chômage le creuse, mais il n'est jamais débattu par le Parlement, alors que l'Etat garantit la dette de l'Unedic, qui était de 15 milliards d'euros fin 2012. Ne pensez-vous pas qu'une loi organique devrait donner au Parlement la possibilité de se prononcer sur le déficit de l'Unedic et de faire pression sur les partenaires sociaux qui en sont gestionnaires ?

- Présidence de M. Roland du Luart, vice-président -

M. Francis Delattre. – Il est exceptionnel de vivre un moment de vérité : je salue celui-ci ! Nous avons fait la moitié du parcours, mais essentiellement en augmentant les impôts. Le problème de la réduction des dépenses publiques demeure entier : aucun chemin ne se dessine. Le CICE devait être financé à 50 % par des économies. Les ressources fiscales rentrent mal – le manque à gagner semble être de 5 à 7 milliards d'euros – et des dépenses nouvelles sont annoncées : un milliard d'euros pour les emplois aidés, le CICE, pour lequel la BPI va assumer cette année 2 milliards d'euros

de financement pour le compte de l'Etat, et jusqu'aux crèches, il y a quelques jours, sans parler des incertitudes européennes. Vous êtes président du Haut Conseil des finances publiques, qui a été créé faute d'adopter la règle d'or. Ne croyez-vous pas qu'il est temps de demander au Gouvernement de nous présenter une loi de finance rectificative ? Ce serait bien dans l'esprit de la LOLF, dont vous avez été l'un des actifs promoteurs.

M. Philippe Dallier. – Les perspectives de croissance que vous annoncez ne sont guère réjouissantes. L'investissement des collectivités locales est en baisse, alors que nous sommes en année pré-électorale, où l'investissement atteint généralement un pic. Nombre de conseils généraux connaissent d'importantes difficultés et réduisent leurs investissements. Les communes et les intercommunalités, de même, anticipant les baisses de dotation et constatant la baisse de leurs recettes, ralentissent leurs investissements. Ce phénomène se prolongera sans doute en 2014 et en 2015. La Cour des comptes a-t-elle intégré dans ses prévisions l'impact de ces réductions de dépenses des collectivités locales ? Environ 70 % de l'investissement non militaire en France tient aux collectivités locales : si elles dépensent moins, l'impact sur la croissance sera réel.

L'Etat dialogue avec les grandes associations de collectivités locales : association des régions de France, association des départements de France, assemblée des communautés de France, association des maires de France... Les élus locaux ont-ils véritablement conscience que les décisions financières qu'ils prennent contribuent en partie à la situation financière du pays ? Face aux baisses de dotations, ils réagiront de différentes manières : compresser les dépenses de fonctionnement, augmenter les impôts locaux, ou la dette, ou réduire les investissements... Je n'ai pas l'impression qu'ils se sentent vraiment concernés. Sans remettre en cause la libre administration des collectivités locales, faut-il leur imposer de respecter certains critères, afin de maîtriser mieux les finances publiques ?

M. Joël Bourdin. – Nous avons eu un débat sur la sensibilité du déficit aux recettes et aux dépenses. Le Gouvernement a choisi les recettes, malgré l'opposition de certains qui souhaitaient que les dépenses soient d'abord diminuées. Au point où nous en sommes, ce qui peut infléchir le déficit, c'est la dépense. Connaît-on l'impact de certaines catégories de dépenses sur le déficit ? Faut-il passer, pour le réduire, par les dépenses sociales ? Par les dotations aux collectivités locales ? La croissance potentielle en France semble avoir baissé de 2 % à 1,2 %. Quel est le chiffre exact ?

M. Didier Migaud. – J'ai rappelé le niveau de la dépense publique en France : 56,6 %. Nous sommes le deuxième pays de l'OCDE, après le Danemark que nous allons peut-être dépasser dans les deux prochaines années. Mais nous sommes loin des premières places quand il s'agit d'efficacité et de qualité de l'action publique. D'autres pays, sans dépenser plus que nous, obtiennent de meilleurs résultats. Sans doute, notre culture du contrôle et de l'évaluation est insuffisante. Nous avons aussi tendance à résoudre chaque problème en accroissant les effectifs ou les moyens, ce qui n'est pas toujours

la réponse la plus pertinente : il faut s'attaquer aussi aux problèmes d'organisation, de gestion, de répartition, pour obtenir de meilleurs résultats. Même en faisant porter l'effort structurel sur la dépense, celle-ci continue d'augmenter : notre objectif actuel est une croissance de 0,4 % en volume, c'est-à-dire supérieure à l'inflation. L'effort est réalisable, à condition de mener des réformes de fond, comme l'ont fait d'autres pays. Il faut mener la modernisation de l'action publique. Le Parlement doit se saisir de son pouvoir d'évaluation des politiques publiques, avec l'aide de la Cour des comptes.

Oui, les grandes entreprises utilisent des mécanismes d'optimisation fiscale. Le coût de la gestion des pensions, celui de la collecte peuvent être diminués. Nous suivons ces sujets de près. Le Haut Conseil des finances publiques s'est saisi de la question de la croissance potentielle, qui diffère considérablement selon les organismes d'études. Tout dépend de l'analyse de la crise et de son impact sur notre croissance potentielle : quelle perte définitive ? Les points de vue des économistes divergent. Il est intéressant d'avoir le solde effectif et le solde structurel : raisonner indépendamment de la conjoncture est utile, mais le solde effectif est celui qui nourrit la dette... La moitié du chemin aura été parcouru à la fin de l'année 2013, sous réserve que les engagements soient tenus. En effet, les services n'ont pas été aussi disponibles que l'an dernier. Cela ne nous a pas empêchés de faire notre travail et de vous apporter un éclairage. Ce rapport vous est d'autant plus utile pour préparer la loi de règlement qu'il comporte de premiers éléments sur l'exercice 2013 ; nous fournissons aussi une balance des risques, pour les recettes comme pour les dépenses, avec un regard impartial.

La Cour des comptes européenne a formulé des recommandations sur les sujets que vous avez abordés. Faut-il intégrer l'Unedic dans une loi plus générale de financement de la protection sociale ? Nos outils de gouvernance ne sont pas encore totalement adaptés à un pilotage du solde des administrations publiques. A vous d'utiliser votre droit d'amendement pour proposer des améliorations !

M. Jean Arthuis. – Nous le ferons !

M. Didier Migaud. – Il n'appartient pas à la Cour des comptes ou au Haut Conseil des finances publiques de se prononcer sur la pertinence d'un collectif budgétaire. Le Haut Conseil des finances publiques peut recommander des mesures des corrections, mais nous n'en sommes pas à ce stade. Nous évaluerons les hypothèses macroéconomiques du projet de loi initiale pour 2014, et apprécierons si la loi de finances est cohérente avec elles. Nous appelons à davantage de cohérence entre les textes qui fixent les objectifs : programme de stabilité, loi de programmation, lois de finances... Il serait utile qu'après que le Conseil européen aura acté des objectifs, la loi de programmation en tire les conséquences : quand chacun se fonde sur des références différentes, le débat est difficile.

L'investissement local a augmenté en 2012 et augmente en 2013. Mais toute dépense d'investissement n'est pas obligatoirement pertinente !

L'effort de maîtrise concerne aussi les collectivités territoriales. L'Etat doit-il les contraindre davantage ? Il peut être utile de prolonger la possibilité d'accords contractuels, mais les collectivités locales doivent se sentir concernées par la nécessité, pour la France, de tenir ses engagements. Il faut raisonner toutes administrations publiques confondues. La Cour n'a pas mesuré la sensibilité du déficit à différents types de dépenses. Les conséquences sont différentes sur l'activité et l'emploi, bien sûr ; tout dépend de la nature de l'économie réalisée et de l'ampleur du coup de rabet. Notre rapport sur l'éducation montre que des redéploiements de crédits aboutiraient à des meilleurs résultats de notre système éducatif : cela n'aurait pas d'impact sur l'emploi. Il y a des marges de manœuvre grâce auxquelles nous pourrions revenir à l'équilibre en 2017, comme les pouvoirs publics s'y sont engagés.

La Cour des comptes reste à votre disposition.

M. Jean Arthuis. – J'ai rencontré récemment le président de la Cour des comptes européenne, qui m'a paru davantage préoccupé par la régularité des comptes que par leur sincérité.

M. Didier Migaud. – Par l'évaluation des politiques publiques, également.

M. Jean Arthuis. – Notre contribution au budget européen pour 2013 va être fortement réévaluée : c'est la dernière année du cadre budgétaire 2007-2014, au cours duquel nous avons poussé devant nous des autorisations d'engagement pour lesquelles il n'y avait pas de crédit de paiement. Il y a plus de 200 milliards d'euros de RAL !

M. Didier Migaud. – Nous en sommes conscients, et avons insisté sur cet aléa. Nous ne pouvons pas considérer qu'il s'agit d'une dépense exceptionnelle.

M. Roland du Luart, président. – La tension sur les marchés m'inquiète : en une semaine, les taux ont augmenté de 45 points de base. Depuis un an, ces taux étaient extrêmement bas. S'ils augmentent d'un coup de 150 ou 200 points de base, le déséquilibre de nos finances publiques s'aggraverait sensiblement. Qu'en pensez-vous ?

M. Didier Migaud. – Les taux d'intérêt ont vocation à remonter dans les années à venir, c'est pourquoi nous appelons à maîtriser l'endettement : plus la dette est élevée, plus la charge de la dette est importante et sensible aux évolutions des taux. Cent points de base supplémentaire coûteraient 2 milliards d'euros supplémentaires la première année, et 12 milliards d'euros après dix ans. Il s'agit de sommes considérables, qui pourraient remettre en cause la capacité de l'Etat à agir. Les évolutions récentes des marchés sont une réaction excessive aux propos du président de la Réserve fédérale américaine. Vont-elles se poursuivre ? Pour l'année 2013, la France a fait la plupart de ses opérations. Il faut néanmoins surveiller cette situation, et respecter nos engagements.

M. Philippe Marini. – La Constitution comporte un article 40, qui limite, ce qui est une excellente chose, les initiatives dépensières des parlementaires. Par définition, une telle contrainte ne saurait exister à l'encontre du pouvoir exécutif. Je regrette cependant parfois qu'il n'existe pas une sorte de compteur des engagements. Indépendamment du budget, de la loi de règlement, des programmes de stabilité adressés à Bruxelles, il rassemblerait les paroles publiques susceptibles de se traduire par des dépenses. L'actualité montre que de tels engagements continuent à émailler la chronique : volume des contrats aidés, modifications de la gestion des rythmes scolaires – que les dépenses induites soient supportées par les communes ou par l'Etat –, suppression de la journée de carence dans la fonction publique... Toutes ces annonces ne correspondent pas à une inscription immédiate de crédits, mais si elles sont suivies d'effet, elles ne manqueront pas de se traduire par de nouvelles charges. Je regrette parfois qu'il n'existe pas une obligation, pour l'auteur de tels engagements, de préciser, en contrepartie, les réductions de dépenses ou les ressources supplémentaires par lesquelles les mesures annoncées seraient équilibrées. La Cour des comptes ne pourrait-elle pas tenir le compte de ces engagements non gagés ?

M. Didier Migaud. – Vaste sujet. Ce n'est pas dans les missions de la Cour des comptes, qui sont déjà nombreuses, ni dans celles du Haut Conseil des finances publiques. Cette question s'adresse plutôt au législateur, c'est-à-dire à vous-même, Monsieur le Président ! Le Parlement a l'occasion d'interroger les ministres ; il dispose aussi de la capacité de faire évoluer la législation, voire la Constitution... La Cour des comptes sait rester à sa place : nous faisons des constats, nous éclairons le débat par nos rapports, mais les décideurs, ce sont les responsables politiques.

M. Philippe Marini. – De la majorité !

M. Jacky Le Menn. – Vous l'avez eue longtemps !

M. Roland du Luart, président. – Merci pour cet éclairage, à la veille du débat d'orientation sur les finances publiques.

III. EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 3 juillet 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu une communication de M. François Marc, rapporteur général, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP).

M. Philippe Marini, président. – Après le règlement de l'exercice 2012, voici un rapport tourné vers l'avenir ; il est la contribution de notre rapporteur général au débat d'orientation des finances publiques qui aura lieu demain après-midi au Sénat.

M. François Marc, rapporteur général. – Le rapport du Gouvernement préalable au débat d'orientation contient peu de nouveautés, deux mois après le programme de stabilité. Il a d'ailleurs, disons-le, perdu de l'intérêt maintenant que ce dernier est devenu un élément clef du semestre européen et fait l'objet d'un débat au Parlement au moment de sa transmission, fin avril.

La dégradation des conditions économiques a conduit le gouvernement à repousser à 2014 le retour du déficit public sous les 3 % de produit intérieur brut (PIB). Toutefois, l'effort structurel sur l'ensemble de la période de programmation est plus élevé et permet d'aboutir à un excédent structurel.

Du fait de l'écart – de 0,3 % du PIB – au solde structurel prévu en loi de programmation lors de l'exercice 2012, le Gouvernement a réactualisé la trajectoire des finances publiques. Si le solde structurel prévisionnel pour 2013 est dégradé de 0,2 point de PIB, l'objectif de déficit effectif reste identique, à 3,7 % du PIB en 2013, et la date de retour à moins de 3 % est maintenue à 2014.

La réalisation de l'objectif à moyen terme (OMT) n'est pas compromise, mais l'exigence devient plus forte dans un calendrier plus resserré. La croissance a été nulle ou quasi-nulle en 2012 et le sera en 2013, ce qui pèse sur l'exécution. Cela n'est pas spécifique à la France, puisque les Etats de la zone euro sont, en moyenne, en nette récession sur ces deux années.

Le programme de stabilité 2013-2017 prévoit un effort structurel sans précédent de 1,9 point de PIB, dont 1,5 en recettes, 0,4 en dépenses. Grâce à quoi le Gouvernement prévoit un reflux du déficit effectif à 3,7 % du PIB et du déficit structurel à 2,2 % du PIB, soit un écart de 0,6 point de PIB à la loi de programmation.

En 2013, l'ajustement structurel repose principalement sur les recettes ; 1,5 point de PIB représente un peu plus de 30 milliards d'euros. Toutefois, le niveau des recettes est exposé à deux risques. D'abord, les aléas macroéconomiques : si le PIB reculait de 0,1 % en 2013, au lieu de croître de 0,1 % comme prévu, les recettes seraient moindres de 2 milliards d'euros et le déficit effectif s'établirait à 3,8%. Avec un recul de 0,3 %, qui correspond aux prévisions du *Consensus Forecasts*, ce serait 4 milliards d'euros de recettes en

moins, et un déficit effectif légèrement supérieur à 3,9 %. Il ne s'agit là que d'une projection mécanique, non d'une prévision.

Le second risque concerne, l'élasticité des recettes fiscales. Dans son rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques* publié en juin 2013, la Cour des comptes identifie des risques dont l'impact peut s'élever jusqu'à 6 milliards d'euros. Pour rappel, l'élasticité de la TVA prévue en loi de finances initiale pour 2012, proche de 1, a finalement été mesurée à -0,8. Rien ne permet d'affirmer que ces phénomènes se reproduiront en 2013 : il est très difficile d'établir des prévisions d'élasticité des recettes à ce stade de l'exécution.

Le rendement de la TVA est en hausse de 1,5 % en mai 2013, sur un an, et celui de l'impôt sur les sociétés progresse de 15,4 % sur la même période. Le ministre du budget l'a dit ici : mai a été porteur de bonnes surprises, avril beaucoup moins.

Les objectifs de dépenses apparaissent réalistes. Le programme de stabilité prévoit un effort structurel en dépenses de 0,4 point de PIB en 2013, ce qui correspond à une croissance en volume des dépenses publiques de 0,9 %. La Cour des comptes estime que « *le risque pesant sur les perspectives de dépenses du programme de stabilité est limité et pourrait être pour une large part neutralisé par les économies plus importantes sur les dépenses de santé et la charge d'intérêt* ». S'agissant du budget de l'Etat, elle considère que la réserve de précaution, qui a été augmentée de 2 milliards d'euros, couvrirait les éventuels dérapages. Le seul véritable risque réside donc dans une éventuelle révision de grande ampleur du budget européen.

Sur les dépenses soumises à la norme « zéro valeur », la Cour des comptes voit un risque de dérapage essentiellement sur les dépenses de personnel liées à l'intervention au Mali et les dépenses sociales de guichet relatives aux contrats aidés. Le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne a déjà été majoré de 0,8 milliard d'euros, mais pourrait l'être encore de 1,8 milliard en cours d'année. Au total, le risque sur les dépenses est compris entre 1,9 et 4,7 milliards d'euros. Dans le bas de cette fourchette, la réserve de précaution, augmentée de 2 milliards d'euros en début d'année, couvrirait les dérapages ; dans le haut, la question d'un collectif pourrait être posée à l'automne.

M. Francis Delattre. – L'ordre du jour est déjà chargé.

M. Philippe Marini, président. – Soulignons l'honnêteté des propos du rapporteur général.

M. François Marc, rapporteur général. – En 2014, l'effort structurel, qui portera à 70 % sur les dépenses, atteindra 1 point de PIB et le solde structurel sera ainsi ramené à un déficit de 1,2 point de PIB, soit presque aussi bien que la prévision de la loi de programmation ; le solde effectif sera de -2,9 %. Cela ne sera possible que si les prévisions de recettes sont respectées cette année, faute de quoi il faudrait accroître sensiblement le niveau de l'effort prévu. Dans le même temps, l'effort structurel en recettes devrait s'élever à

0,3 point de PIB, soit 6 milliards d'euros, portant sur les retraites, la fraude et le recouvrement, les dépenses et les niches fiscales. A cela devrait s'ajouter 8 milliards d'euros de mesures, pour compenser la perte de ressources due au CICE et la fin de plusieurs mesures temporaires.

L'effort structurel en dépenses est inédit. Il repose sur la limitation de la croissance en volume des dépenses publiques à 0,4 %, soit 14 milliards d'euros d'économies, dont 8,5 sur les dépenses de l'Etat incluses dans le périmètre zéro valeur, 2,6 sur l'Ondam et les tarifs de santé, 1 sur les pensions, en application de l'accord de mars 2013 et 1,1 sur la branche famille, dans le cadre de la rénovation de la politique familiale.

Un mot sur la sensibilité de la trajectoire des finances publiques à la conjoncture. Le Haut Conseil des finances publiques a mis en évidence les incertitudes sur les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la trajectoire. Nous avons tenté de mesurer les conséquences d'une dégradation imprévue de la conjoncture, selon deux scénarios. Le premier est fondé sur une hypothèse de recul du PIB de 0,1 % en 2013 conforme à la prévision de l'Insee et de la Commission européenne, puis une croissance de 0,8 % en 2014, conforme à la prévision de l'OCDE. Le second scénario retient les hypothèses de croissance du *Consensus Forecasts* de juin 2013, soit un recul du PIB de 0,3 % en 2013 et une croissance de 0,6 % en 2014. A compter de 2015, la croissance effective est dans les deux cas supposée converger vers la croissance potentielle. Dans le premier scénario les recettes publiques en 2013 seraient inférieures de 2 milliards d'euros à la prévision, et dans le second d'environ 4 milliards d'euros. Je le répète, c'est une analyse de risques, non une prévision.

L'effort structurel prévu mettrait fin dès 2015 au déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance, conformément aux recommandations de la Commission européenne du 29 mai 2013. Même si la conjoncture se dégradait, nous pourrions satisfaire les exigences européennes.

Du fait des efforts programmés sur la période, une dégradation des conditions économiques provoquerait une augmentation momentanée du déficit effectif et du niveau de la dette mais celle-ci amorcerait tout de même sa décroissance à partir de 2015.

Venons-en au projet de loi de finances pour 2014. Les dépenses soumises à la norme « zéro valeur » seront réduites de 1,5 milliard d'euros. Etat, collectivités territoriales et opérateurs seront tous mis à contribution, à hauteur respective de 0,2 milliard d'euros, 0,8 et 0,5. Quant aux dépenses relevant de la norme « zéro volume », elles baisseront de 2,8 milliards d'euros par rapport à la programmation et de 0,1 milliard d'euros par rapport à 2013.

La doctrine du Gouvernement sur l'emploi public est connue : stabiliser les effectifs de l'Etat et de ses opérateurs entre 2012 et 2017. Les 4 278 créations d'emplois dans l'Éducation nationale de même que les postes supplémentaires au sein des opérateurs sont gagées. Au total, le solde, Etat et opérateurs compris, affichera une baisse de 1 451 équivalents temps plein (ETP) en 2014 avec 13 158 ETP supprimés dans les ministères non prioritaires.

Grâce à des redéploiements entre missions, le Gouvernement financera les politiques prioritaires, en tenant compte de la dynamique des dépenses de guichet, dont celles de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». La contrainte est forte et nous en avons conscience ; il demeure que des arbitrages sont pris pour tenir les engagements. Pour en connaître le détail et savoir la hiérarchisation des priorités au sein des ministères, il faudra attendre le projet de loi de finances.

Enfin, les objectifs et indicateurs envisagés pour le prochain budget marquent une stabilisation rassurante du dispositif de performance. Même remarque pour les ajustements dans la maquette budgétaire. S'agissant de la fusion des missions « Sécurité » et « Sécurité civile », nos rapporteurs spéciaux, notre président et moi-même avons été consultés en juin et avons donné notre accord sous réserve de la fusion des deux programmes de la sécurité civile. Nous aurons ainsi une maquette budgétaire plus lisible et plus facile à interpréter.

Pour conclure, mon appréciation est plutôt positive : le Gouvernement se donne les moyens de satisfaire aux engagements qu'il a pris devant l'Union européenne, en répondant à l'attente qui s'est manifestée de le voir mettre l'accent sur les économies de dépenses.

M. Philippe Marini, président. – J'adresse mes félicitations au rapporteur général pour cet exposé. Je connais la difficulté de la tâche : concilier la réalité des chiffres avec la nécessaire solidarité politique. Les chiffres et les clefs d'analyse que vous nous avez donnés constitueront un patrimoine commun à partir duquel il nous sera loisible de bâtir nos interprétations. Car la vertu des chiffres est d'autoriser plusieurs lectures, n'est-ce pas ?

« Un effort de 1,5 point de PIB en recettes fragilisé par les aléas économiques », je retiens cette formulation très objective. S'il vous semble trop tôt pour vous prononcer sur l'opportunité d'un collectif budgétaire, nous ne saurions exclure un recadrage. Du reste, le ministre du budget a produit des dénégations trop fortes pour sonner juste...

M. Jean Arthuis. – Je remercie le rapporteur général de son objectivité. Je note une certaine dichotomie. D'une part, un discours, qui s'adresse à Bruxelles, sur l'effort sans précédent de réduction des dépenses publiques – et le moindre coup d'œil dans le rétroviseur doit inciter à l'humilité car nous avons été loin d'être exemplaires par le passé. De l'autre, la réalité des réformes structurelles, qu'on ne voit pas venir. Or nous sommes au pied du mur et, ce matin, la ministre à la condition féminine...

Mme Michèle André. – Non, la ministre des droits des femmes !

M. Jean Arthuis. – ... annonçait vouloir augmenter le nombre de places en crèches collectives.

M. Philippe Marini, président. – Et chacun sait qu'il vaudrait mieux multiplier les maisons d'assistantes maternelles !

M. Jean Arthuis. – Monsieur le président, je m'efforce de convaincre... Cette vision de la petite enfance est par trop parisienne. Mais revenons aux réformes structurelles. Le Gouvernement ne touche pas aux régimes spéciaux de retraite, ni à la durée du temps de travail, il n'annonce aucune réforme de fond. Bref, l'effort, pour être crédible, devra être plus sérieusement détaillé.

Un sujet qui m'est cher, la compétitivité. Si je critique le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), je le considère comme un signal positif à deux égards : pour la première fois, un gouvernement de gauche reconnaît l'existence d'un problème de charges sociales pour les entreprises et il ne s'interdit pas une hausse de la TVA. Fort bien, mais allons jusqu'au bout du chemin en taxant les produits plutôt que la production. Hier, nous discutons avec Stéphane Le Foll du coût d'un ouvrier dans les abattoirs : dix euros de plus en France qu'en Allemagne. Moyennant quoi, l'Allemagne nous a dépassés. Nous ne pouvons plus continuer ainsi à moins, naturellement, que cela soit un choix politique...

M. Philippe Marini, président. – Au tour de Francis Delattre de se mettre en jambes pour la séance publique !

M. Francis Delattre. – Je m'en tiendrai à de petites questions ponctuelles. Le CAS « Pensions » afficherait une réduction de 0,8 milliard d'euros; le rapporteur spécial que je suis a pourtant déjà eu vent de tensions... Le CICE, qui relève chez moi de l'obsession, est financé par une augmentation de la TVA et d'autres économies. C'est-à-dire ? Ces économies sont-elles comprises dans les 14 milliards prévus ? J'en doute. Enfin, la Défense verrait ses pertes de crédit compensées par des ressources extrabudgétaires. Lesquelles ?

M. Dominique de Legge. – Je rends également hommage au rapporteur général pour l'honnêteté de son propos. J'en retire la conclusion suivante : la visibilité à court terme, très faible, fragilise les prévisions à moyen terme. Dans *Ouest France*, le président de la République déclarait lundi dernier qu'une accentuation de la pression fiscale n'était pas d'actualité. M. Eckert, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, a fait d'intéressantes déclarations qui vont dans le sens contraire. Quelle est la position du rapporteur général de la commission des finances du Sénat ?

La baisse de 1 milliard d'euros des crédits alloués à la branche famille s'inscrit, avez-vous dit, dans le cadre de la rénovation de la politique familiale. Pour ma part, j'observe que le déficit de 2 milliards d'euros de la branche s'explique largement par des charges indues. Surtout, ces dépenses sont d'investissement davantage que de fonctionnement, et cette « rénovation » n'est peut-être pas une priorité.

M. Yves Krattinger. – Le CICE est en 2013 une possibilité offerte aux entreprises mais il atteindra son régime de croisière en 2014. Nous pourrons alors mesurer ses effets et le regarder pour ce qu'il est. Si le nombre réduit d'entreprises, hormis les grandes, qui y ont recours cette année est un peu

surprenant, cela reste une mesure excellente sur le fond : 20 milliards d'euros, ce n'est pas rien.

Méfions-nous de réduire le débat sur la compétitivité au coût du travail. Regardez l'Espagne et le Portugal : le prix à l'heure y est faible et, pourtant, ces deux pays connaissent de grandes difficultés. Le coût du travail est, parmi d'autres, un des éléments concurrentiels d'une économie. Avec un coût salarial équivalent au nôtre, l'Allemagne fait mieux parce qu'elle vend des *process* industriels au monde entier, y compris à la France. Les entreprises européennes concurrentielles sont toutes équipées par elle. La démonstration vaut pour le temps de travail : l'Allemagne avait adopté les 32 heures avant que nous passions aux 35. Son atout, ce sont aussi ses sous-traitants, de taille supérieure aux nôtres, qui développent leurs propres *process* industriels quand la concentration des PME dans le secteur automobile français a commencé il y a peine quatre ans.

M. Jean Arthuis. – Certes, mais négliger ce facteur de compétitivité est commode ! Vous n'enrayez pas la progression du chômage en restant dans le politiquement correct. L'Allemagne a eu M. Schröder, qui a pris des décisions que ni la droite ni la gauche françaises n'ont été capables d'envisager. Méfions-nous des tabous : il faut absolument basculer le financement de la sécurité sociale sur les produits. En continuant à en faire peser le poids sur la production, nous nous rendons collectivement complices des délocalisations. Si je ne m'abuse, on travaille 40 heures dans la fonction publique allemande et, bientôt, dans la fonction publique européenne. Et l'Union a adopté cette mesure avec l'appui de la France.

L'ampleur de l'appel aux financements de la Banque publique d'investissement (BPI) n'est pas un bon indicateur pour le CICE. Entre autres raisons, parce que la BPI exige des intérêts pour assurer le portage. Il n'est pas gratuit et ceux qui peuvent s'en passer n'y recourent pas ! J'ajoute que les grandes entreprises demandent désormais à leurs sous-traitants de baisser leurs prix en leur expliquant que le coût du travail a diminué...

M. Yves Krattinger. – Preuve que le CICE est une bonne mesure !

M. Jean Arthuis. – Je n'ai pas dit le contraire mais nous sommes loin du choc de compétitivité : Louis Gallois parlait de 30 milliards d'euros, vous en prévoyez 10 cette année et le double l'an prochain. Osons les 50 milliards !

M. François Marc, rapporteur général. – A Dominique de Legge, je répondrai que nous apportons notre soutien clair, net et précis à la stratégie du Gouvernement : restaurer la confiance, relancer la croissance et dégager des résultats budgétaires. La Cour des comptes a jugé que la hausse de 2 milliards d'euros de la réserve de précaution suffira à couvrir les dérapages. Ne soyons pas plus royalistes que le roi ! En tout état de cause, je ne suis pas favorable à un réajustement sur les recettes en cours d'année.

Monsieur Arthuis, le Gouvernement a choisi la voie de la concertation préalable pour les réformes structurelles. Des mesures ont été prises, sur la

politique familiale et la compétitivité ; d'autres viendront, notamment sur les retraites. Soit, certains auraient souhaité qu'elles interviennent plus tôt. Quoi qu'il en soit, le train est en marche et les effets se feront sentir à partir de 2015.

Un des moteurs de l'économie est la démographie. La France a la chance d'avoir un taux de natalité très fort. En Suède et au Danemark, où il est extrêmement bas, le grand sujet des dernières élections législatives était l'accueil du jeune enfant, les crèches...

M. Jean Arthuis. – Il existe d'autres formes d'accueil que les crèches collectives !

M. Philippe Marini, président. – Les crèches familiales, les assistantes maternelles ou encore les maisons d'assistantes maternelles... Nous savons tout cela grâce au cumul des mandats.

M. François Marc, rapporteur général. – J'indique à Francis Delattre que le CAS « Pensions » enregistre une augmentation moins importante que ne le prévoyait la programmation pluriannuelle, et pas une baisse de ses dotations budgétaires : une hausse de 400 millions d'euros est bien prévue. Les ressources extrabudgétaires dont disposera la Défense consistent en des cessions immobilières, dont le produit reviendra à 100 % à l'armée, et dans la vente de fréquences hertziennes.

En résumé, un collectif budgétaire n'apparaît pas nécessaire pour l'instant. J'ai néanmoins voulu, dans mon exposé, me livrer à une analyse des risques.

A l'issue de ce débat, la commission a donné acte de sa communication à M. François Marc, rapporteur général, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.