

N° 717

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1), préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2015,*

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 Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, 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, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES POUR 2015 ET AU-DELÀ</b>	
<b>I. LES ENJEUX DE L'AUTOMNE 2014</b> .....	6
A. LA NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION .....	6
1. Une trajectoire de solde structurel.....	7
2. Les hypothèses sous-jacentes à la loi de programmation .....	12
B. LE RETOUR DU DÉFICIT EFFECTIF EN DEÇÀ DE 3 % DU PIB EN 2015 .....	15
<b>II. LES PERSPECTIVES POUR LA PÉRIODE 2015-2017</b> .....	17
A. LES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES.....	17
1. 2014-2015 : le redémarrage de l'activité économique .....	18
2. 2016-2017 : la consolidation de la reprise économique .....	23
B. LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES.....	24
1. Une diminution des prélèvements obligatoires.....	25
2. 50 milliards d'euros d'économies.....	27
3. L'évolution du solde public effectif.....	31
4. Une trajectoire indicative de solde structurel .....	31
<b>III. L'INVESTISSEMENT PUBLIC ET LE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS EN EUROPE</b> .....	33
A. LE REcul DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC DANS LA ZONE EURO .....	34
B. INVESTISSEMENT PUBLIC ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE .....	39
C. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'INVESTISSEMENT PUBLIC ?.....	41
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES PERSPECTIVES POUR LE BUDGET TRIENNAL DE L'ÉTAT 2015-2017</b>	
<b>I. LES PLAFONDS DE CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR LA PÉRIODE 2015-2017</b> .....	45
A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE 50 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES .....	45
1. Un effort de l'État permettant de faire mieux que respecter les normes de dépenses.....	45
2. La maîtrise attendue des dépenses des collectivités territoriales .....	46
B. UNE PROCÉDURE AJUSTÉE POUR DÉCIDER LES ÉCONOMIES ET ARRÊTER LES PLAFONDS DE DÉPENSES.....	49
C. LES PLAFONDS DES CRÉDITS DES MINISTÈRES POUR LE BUDGET TRIENNAL 2015-2017 .....	50
D. LES LEVIERS DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT .....	54
1. Les plafonds d'emplois et les dépenses de personnel .....	54
2. Les économies sur les autres postes de dépenses .....	57

<b>II. MAQUETTE BUDGÉTAIRE ET PERFORMANCE .....</b>	<b>59</b>
<b>A. DES AMÉNAGEMENTS MINEURS DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>59</b>
1. <i>Des fusions de programmes cohérentes avec les orientations des politiques publiques.....</i>	<i>60</i>
2. <i>Le transfert des crédits de la politique de la ville vers la mission « Politique des territoires » .....</i>	<i>61</i>
3. <i>La création d'un programme dédié à la conférence internationale de Paris sur le changement climatique .....</i>	<i>61</i>
<b>B. UNE IMPORTANTE RATIONALISATION DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE .....</b>	<b>62</b>
1. <i>Une réduction sans précédent du nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance .....</i>	<i>62</i>
2. <i>La création de nouveaux indicateurs de mission .....</i>	<i>65</i>
3. <i>Des progrès dans la qualité des documents budgétaires .....</i>	<i>66</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>67</b>

---

## PREMIÈRE PARTIE LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES POUR 2015 ET AU-DELÀ

Le **débat d'orientation des finances publiques** (DOFP) constitue désormais un exercice ancien, le Sénat ayant fait le choix, dès 2006, d'organiser **une seule et même discussion pour les débats d'orientation budgétaire et d'orientation des finances sociales**<sup>1</sup>. En effet, la relation étroite qui unit les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale impliquait de disposer **d'une vision intégrée des finances publiques**. Celle-ci est d'autant plus nécessaire dans un contexte où le cadre budgétaire européen impose une trajectoire applicable à l'ensemble des administrations publiques.

Le **rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques**, présenté par le Gouvernement en application de l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), constitue le document de référence sur lequel se fonde le débat d'orientation des finances publiques (DOFP). Ce rapport comprend une **analyse des évolutions économiques constatées, une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire de la France au regard de ses engagements européens, une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions** et, enfin, 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**.

Malgré un intérêt persistant en vue de l'examen par le Parlement des textes financiers à l'automne, le débat d'orientation des finances publiques, qui constituait initialement une étape essentielle du cadrage pluriannuel de l'ensemble des finances publiques, a vu son importance décroître du fait de **la place nouvelle acquise par le programme de stabilité avec la mise en place du semestre européen**, dorénavant transmis au mois d'avril de chaque année à la Commission et au Conseil de l'Union européenne. **Le Gouvernement détaille en effet, dans ce cadre, une trajectoire pluriannuelle des finances publiques**, sur laquelle le Parlement est amené à se prononcer en application de l'article 14 de la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques (LFPP) pour les années 2011 à 2014<sup>2</sup>.

Par conséquent, **le débat d'orientation des finances publiques (DOFP) représente désormais une étape sans « surprise » du calendrier budgétaire** : l'ensemble des éléments sur lesquels se fondent les orientations

---

<sup>1</sup> Cf. *rapport d'information n° 411 (2005-2006) sur le débat d'orientation des finances publiques fait par Philippe Marini au nom de la commission des finances du Sénat*.

<sup>2</sup> *Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014*.

des finances publiques sont connus et ont fait l'objet d'une analyse par les commissions des finances du Parlement – la commission des finances du Sénat s'attachant, depuis 2011, à produire un rapport d'information sur les programmes de stabilité préalablement à leur transmission aux institutions européennes.

Cette année, peut-être plus que les autres encore, **le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques se limite à une reprise des éléments déjà développés par le passé par le Gouvernement**, notamment dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017<sup>1</sup> – en tout cas en ce qui concerne la trajectoire financière de l'ensemble des administrations publiques. Ceci s'explique par le fait qu'à **l'automne prochain, une nouvelle loi de programmation des finances publiques sera adoptée, qui modifiera sans doute la trajectoire de solde structurel**, de même que les hypothèses sur lesquelles elle se fonde. Aussi la présentation d'une nouvelle trajectoire pluriannuelle des finances publiques, dont la validité eût été nécessairement éphémère, présentait un intérêt des plus limités.

Il n'en demeure pas moins que restent inchangés les **principaux objectifs budgétaires**, dont le retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015, et les modalités pour les atteindre, à savoir la **réalisation de 50 milliards d'euros d'économies entre 2015 et 2017**, tout en procédant aux baisses de prélèvements ciblées prévues par le Pacte de responsabilité et de solidarité.

## I. LES ENJEUX DE L'AUTOMNE 2014

Les enjeux de l'automne 2014 résideront certes dans l'élaboration des mesures permettant de poursuivre le redressement des comptes publics engagé en 2012, mais également dans la **définition d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques (LPFP)** qui viendra se substituer à la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017<sup>2</sup>.

### A. LA NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION

L'article 3 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>3</sup> dispose que les lois de programmation des finances publiques couvrent **une période d'une**

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'information n° 483 (2013-2014) sur le projet de programme de stabilité fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

<sup>2</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

<sup>3</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

---

**durée minimale de trois années.** Si les dispositions non permanentes de l'actuelle loi de programmation portent sur une période de cinq ans, comprise entre 2012 et 2017, il faut toutefois noter que **la programmation « fine » des dépenses de l'État** – plafonds de crédits des missions, planchers de réduction des taxes affectées aux opérateurs, concours financiers aux collectivités territoriales – **concerne, quant à elle, trois années seulement** (2013-2015), la dernière n'étant cependant qu'indicative. Cette pratique existait déjà par le passé et se retrouve dans les lois de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012<sup>1</sup> et 2011 à 2014<sup>2</sup>.

Aussi, conformément à la pratique précitée, une nouvelle loi de programmation doit-elle être adoptée afin d'**actualiser la programmation triennale du budget de l'État pour les années 2015 à 2017**. Toutefois, à cette occasion, devraient également être modifiées les hypothèses sur lesquelles repose la trajectoire de solde structurel et, notamment, celles de PIB potentiel et de croissance potentielle – notions que nous allons maintenant préciser.

### 1. Une trajectoire de solde structurel

La trajectoire de solde structurel constitue, désormais, le principal fondement de la politique budgétaire de la France. En effet, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, a établi **une règle d'équilibre budgétaire définie en termes de solde structurel**.

Cette évolution constitue une conséquence des limites du pilotage des finances publiques sur la seule base du solde effectif : la poursuite d'une trajectoire fondée sur le seul solde effectif peut, en effet, contraindre les États à procéder à des ajustements substantiels de leurs finances publiques afin, notamment, de corriger la dégradation du solde imputable à la conjoncture, ce qui a un effet pro-cyclique et peut réduire plus encore la croissance économique.

Aussi, en dépit du maintien de la « règle des 3 % » concernant le déficit public effectif, **les évolutions récentes du cadre budgétaire européen ont fait du solde structurel la principale référence des politiques budgétaires**. En application du pacte de stabilité et de croissance (PSC) modifié par le « *six-pack* », dit « renforcé », un État faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif (PDE) ne saurait être sanctionné dès lors qu'il a réalisé les ajustements de solde structurel recommandés par le Conseil de l'Union européenne. De même, le volet préventif s'appuie sur une trajectoire de solde structurel.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

<sup>2</sup> Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Faire reposer le pilotage budgétaire sur le solde structurel doit permettre de **mieux concilier consolidation budgétaire et croissance économique**. Le solde structurel correspond au solde public effectif corrigé du cycle économique, soit de la conjoncture, de même que des mesures exceptionnelles et temporaires<sup>1</sup>. En quelque sorte, il s'agit du solde public tel qu'il serait constaté si le produit intérieur brut (PIB) était égal à son potentiel<sup>2</sup>.

Par conséquent, en ce qu'elle écarte les effets de la conjoncture, une cible budgétaire définie en termes de solde structurel évite qu'une dégradation de la situation économique n'appelle un ajustement des finances publiques aux conséquences pro-cycliques.

Dès lors, en application du TSCG, les États doivent se **doter d'un objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel** - qui ne peut être inférieur à - 0,5 % du PIB - et, à cette fin, **s'engager à suivre une trajectoire de solde structurel**, appelée « *trajectoire d'ajustement* ».

---

<sup>1</sup> La méthode de calcul du solde structurel est précisée dans l'encadré infra.

<sup>2</sup> Le PIB potentiel correspond au niveau de production qui résulterait du plein emploi des ressources productives, soit le capital et le travail, compatible avec la stabilité des prix à long terme.

### L'estimation du solde structurel des administrations publiques

Le présent encadré vise à présenter brièvement **les modalités selon lesquelles est calculée l'estimation du solde structurel**, dont il a été rappelé qu'il constituait dorénavant la principale référence en matière de programmation des finances publiques. Les développements qui suivent reprennent, notamment, les principaux éléments figurant dans le document de travail publié par la direction générale du Trésor publié en décembre 2009 portant sur le solde structurel<sup>1</sup>.

Le solde structurel correspond au solde public effectif **corrigé du cycle économique, soit de la conjoncture, de même que des mesures exceptionnelles et temporaires**. Ainsi, deux composantes du solde public effectif peuvent être identifiées : le **solde conjoncturel**, qui correspond à la part des fluctuations du solde public qui peut être expliquée par des facteurs conjoncturels ou temporaires, et le **solde structurel**, soit le solde public tel qu'il serait constaté si le produit intérieur brut (PIB) était égal à son potentiel.

**L'identification du solde conjoncturel et du solde structurel implique, par conséquent, l'estimation du PIB potentiel**, qui représente le niveau de production qui résulterait du plein emploi des ressources productives, soit le capital et le travail, compatible avec la stabilité des prix à long terme. Si l'évaluation du PIB potentiel fait l'objet de nombreux travaux, en particulier des organisations internationales, il convient de souligner que la trajectoire pluriannuelle de solde structurel définie par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 a été construite sur la base d'**hypothèses relatives au niveau du PIB potentiel et à la croissance potentielle** (cf. tableau ci-après) qui doivent être retenues – pour la période de programmation – dans le calcul du solde structurel.

#### Hypothèses de croissance potentielle pour la période de programmation

(évolution en %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Croissance potentielle</b>	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6

Source : annexe à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2013 à 2017

Le PIB potentiel permet de calculer l'**écart de production** (ou *output gap*), qui correspond à la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel, exprimée en points de PIB potentiel.

Le solde structurel correspond à l'écart entre les recettes structurelles et les dépenses structurelles. Aussi est-il nécessaire de corriger les recettes et dépenses effectives des effets de la conjoncture, et ce à partir des **élasticités des différentes recettes et dépenses à l'écart de production** (cf. tableau ci-après). Il convient de souligner que, s'agissant des recettes, tous les prélèvements obligatoires (PO) sont supposés sensibles à la conjoncture, à la différence des autres recettes ; pour ce qui est des dépenses, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées comme étant de nature conjoncturelle.

<sup>1</sup> Thibault Guyon et Stéphane Sorbe, « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », Documents de travail de la DGTPF, n° 2009/13, décembre 2009.

### Élasticité des différentes catégories de prélèvements obligatoires et des dépenses d'indemnisation du chômage à la conjoncture

	IR <sup>*/**</sup>	IS <sup>*/**</sup>	CSS <sup>*</sup>	APO <sup>*</sup>	Chômage
Élasticité à l'écart de production	1,18	1,59	0,825	1,00	- 3,3

\* IR : impôt sur le revenu ; IS : impôt sur les sociétés ; CSS : cotisations de sécurité sociale ; APO : autres prélèvements obligatoires.

\*\* Pour l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt sur les sociétés (IS), le décalage d'un an entre le fait générateur (évolution de la base taxable) et le recouvrement effectif est pris en compte.

Note de lecture : lorsque l'écart de production augmente de 1 point de PIB, les recettes perçues au titre de l'IR augmentent de 1,18 %, tandis que les dépenses d'indemnisation du chômage diminuent de 3,3 %.

Source : direction générale du Trésor (2009)

Les élasticités reprises dans le tableau précédent reposent sur une estimation économétrique réalisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) datant du début des années 2000<sup>1</sup> – à l'exception de l'élasticité des cotisations de sécurité sociale (CSS), estimée par la direction générale du Trésor ; une nouvelle évaluation de ces élasticités par l'OCDE est actuellement en cours.

Enfin, pour ce qui est des mesures ponctuelles et temporaires, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 précise qu'elles sont exclues du solde structurel, « conformément à la méthodologie européenne » ; celles-ci correspondent, selon la Commission européenne, aux mesures qui **affectent temporairement le solde public**, y compris celles qui consistent en une modification pérenne de la législation. Pour autant, la définition de cette notion reste sujette à discussion, conduisant le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), à plusieurs reprises, à inviter le Gouvernement à préciser cette dernière. Les mesures ponctuelles et temporaires correspondent, pour une large part, aux dépenses résultant des contentieux fiscaux.

**Une méthode simplifiée de calcul du solde conjoncturel consiste à considérer qu'en pratique ce dernier est proche de la moitié de l'écart de production pour la France.** Ceci s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent, en France, près de la moitié du PIB et que l'élasticité des prélèvements obligatoires est de l'ordre de 1.

À titre d'exemple, pour 2014, le solde public effectif est estimé à - 3,8 % du PIB et l'écart de production à - 2,9 points de PIB potentiel. En l'absence de mesures ponctuelles et temporaires, le solde structurel correspond à la différence entre le solde public effectif et le solde conjoncturel et s'élève ainsi à - 2,3 % du PIB :

$$\text{Solde structurel} = \text{solde effectif} - \text{solde conjoncturel} = - 3,8 \% - (- 2,9 \% / 2) = - 2,3 \%$$

<sup>1</sup> Nathalie Girouard et Christophe André, « Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries », OECD Economics Department Working Papers No. 434, juillet 2005.

---

Afin de garantir le respect de cette trajectoire, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) impose aux États signataires l'institution d'un **mécanisme de correction budgétaire** ayant vocation à se déclencher automatiquement si des « *écarts importants* » sont constatés par rapport à cette dernière. Pour ce qui est de la France, les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme sont précisées par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>1</sup> qui a transposé le traité.

Ainsi, l'article 23 de la loi organique précitée prévoit que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) rend, en vue du dépôt du projet de loi de règlement, un avis identifiant, le cas échéant, **les écarts importants que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel**. Cet article dispose qu'« *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* » - conformément aux textes européens<sup>2</sup>.

Par suite, si le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) identifie, dans son avis sur le projet de loi de règlement, des écarts importants entre les résultats de l'exécution de l'année écoulée et les orientations pluriannuelles de solde structurel, **le Gouvernement est dans l'obligation d'exposer les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par le Parlement**.

En outre, conformément à l'article 5 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017, **le Gouvernement doit proposer des mesures de correction dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques**, présenté au Parlement préalablement au débat d'orientation des finances publiques (DOFP).

**Le Gouvernement doit également tenir compte des écarts importants identifiés « au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année »**. À cet égard, un rapport doit être annexé au projet de loi de finances de l'année suivant le déclenchement du mécanisme de correction, analysant « *les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de*

---

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

<sup>2</sup> Cf. 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.

---

*retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques* ». La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques précise que, « *le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques* ».

Les mesures de correction proposées font l'objet d'un examen du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans le cadre de son avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année.

L'article 5 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) précité précise, enfin, que les mesures de correction – présentées par le Gouvernement dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) – doivent permettre « *de retourner à la trajectoire de solde structurel [...] dans un délai de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés* ». Ceci signifie qu'un écart important observé au titre de l'année n au cours de l'année n+1 se doit d'être corrigé avant la fin de l'année n+3<sup>1</sup>.

## 2. Les hypothèses sous-jacentes à la loi de programmation

Les lois de programmation des finances publiques (LPFP) reposent sur des **hypothèses relatives au PIB potentiel, à la croissance potentielle et à la croissance du PIB effectif**, qui ont une influence déterminante sur la définition de la trajectoire de solde structurel. Comme cela a été indiqué précédemment, le calcul du solde structurel est intimement lié à l'écart de production, qui dépend de l'estimation du PIB potentiel et de celle du PIB effectif<sup>2</sup>. Or, **la trajectoire de PIB potentiel est arrêtée par la loi de programmation pour toute la période couverte**, ce qui permet de maintenir constante l'hypothèse centrale à partir de laquelle est calculé le solde structurel et, ainsi, d'**éviter le « syndrome de la cible mouvante »**<sup>3</sup> ; en effet, une modification de l'hypothèse de PIB potentiel – ou de croissance potentielle – en « cours de route » implique nécessairement de réviser soit l'objectif à moyen terme (OMT), soit l'ajustement nécessaire pour y parvenir.

Par suite, les orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années

---

<sup>1</sup> Cf. rapport n° 96 (2012-2013) sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

<sup>2</sup> Une méthode simplifiée de calcul du solde structurel consiste à considérer qu'en pratique la part conjoncturelle du solde public effectif est proche de la moitié de l'écart de production pour la France.

<sup>3</sup> C'est la raison pour laquelle la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques impose au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) – à la suite d'une modification apportée par le Sénat, à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Caffet – de retenir « la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé [à la loi de programmation] ».

2012 à 2017 reposent sur une trajectoire de PIB potentiel qui correspond à l'estimation du PIB potentiel retenue pour l'année 2011 à laquelle sont appliquées, pour les années de la période de programmation, des hypothèses de taux de croissance potentiel (cf. tableau ci-après).

### Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2012-2017

(évolution, en %)

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

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

La nouvelle loi de programmation des finances publiques qui sera examinée par le Parlement à l'automne prochain sera l'occasion de **réviser, le cas échéant, les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle**. Celles-ci seront, pour la première fois, examinées par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), en application de l'article 13 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Ce dernier dispose, en effet, que le Haut Conseil est « *saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques et de l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques* » et qu'il « *rend un avis sur l'ensemble [de ces] éléments* », joint au projet de loi de programmation des finances publiques déposé au Parlement. Dans cette perspective, le HCFP a d'ores et déjà engagé des travaux sur les aspects théoriques et méthodologiques de l'estimation du PIB potentiel.

Si une révision des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle devait effectivement intervenir dans le cadre de la prochaine loi de programmation, ceci pourrait avoir des **effets conséquents sur la trajectoire de solde structurel**. En effet, une révision à la hausse du PIB potentiel – et donc de la trajectoire de PIB potentiel – par rapport à l'actuelle loi de programmation aurait pour conséquence d'améliorer le solde structurel, en raison du creusement de l'écart de production qui correspond, rappelons-le, à la différence entre le PIB potentiel et le PIB effectif ; à l'inverse, un abaissement de l'hypothèse de PIB potentiel dégraderait le solde structurel du fait d'un resserrement de l'écart de production.

Dès lors que votre rapporteur général n'a pas vocation à se prononcer, à ce stade, sur l'estimation du PIB potentiel, **les calculs suivants n'ont pour seule finalité que d'illustrer le phénomène qui vient d'être**

**décrit.** Ainsi, à titre d'exemple, si l'hypothèse de PIB potentiel<sup>1</sup> pour 2013 était revue à la hausse de 0,5 % par rapport à la prévision actuelle, le solde structurel pour cette année serait, toutes choses égales par ailleurs, de - 2,9 % du PIB environ et non plus de - 3,1 % du PIB. Si, au contraire, l'hypothèse de PIB potentiel était abaissée de 0,5 %, le solde structurel serait plus dégradé de près de 0,2 point de PIB et atteindrait - 3,3 % du PIB.

**Une telle modification aurait une incidence non négligeable sur la trajectoire d'ajustement,** dès lors qu'un solde structurel amélioré conduirait à minorer l'ajustement structurel nécessaire pour atteindre l'équilibre structurel – qui constitue actuellement l'objectif à moyen terme (OMT) fixé par la France. De même, une dégradation du solde structurel appellerait un renforcement de l'ajustement structurel à consentir.

Pour autant, **reste à savoir si, dans la prochaine loi de programmation, le Gouvernement maintiendra un objectif à moyen terme (OMT) égal ou proche de l'équilibre structurel à l'horizon 2017.** À cet égard, il convient de rappeler que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) arrête un objectif « plancher » de - 0,5 point de PIB, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) imposant, quant à lui, la fixation d'un objectif à moyen terme supérieur à - 1,0 % du PIB.

Au total, la révision des hypothèses macroéconomiques sous-jacentes à la loi de programmation des finances publiques, voire de la trajectoire de solde structurel, aura également des **incidences sur l'ampleur de la correction à apporter à l'« écart important » entre le solde structurel constaté en 2013 (- 3,1 % du PIB) et la loi de programmation (- 1,6 % du PIB),** identifié par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis du 23 mai 2014 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013<sup>2</sup>, qui a conduit au déclenchement du mécanisme de correction budgétaire en 2014.

En dépit de toutes ces évolutions possibles de la trajectoire de solde structurel – qui se feront sous le contrôle du Parlement et du Haut Conseil –, le Gouvernement a laissé inchangés ses **principaux objectifs budgétaires** et, en particulier, celui d'un retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015, ainsi que les modalités pour les atteindre, soit la **réalisation de 50 milliards d'euros d'économies entre 2015 et 2017**, tout en procédant aux baisses de prélèvements ciblées prévues par le Pacte de responsabilité et de solidarité.

---

<sup>1</sup> Un exercice similaire, avec les mêmes résultats, pourrait être réalisé avec les hypothèses de croissance potentielle.

<sup>2</sup> Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-02 du 23 mai 2014 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013.

## B. LE RETOUR DU DÉFICIT EFFECTIF EN DEÇÀ DE 3 % DU PIB EN 2015

Dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques transmis à la fin du mois de juin dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2015, le Gouvernement réaffirme son objectif d'**un retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015**, conformément aux préconisations formulées par le Conseil de l'Union européenne dans le cadre de la procédure de déficit excessif (PDE) dont la France fait l'objet depuis 2009. Pour mémoire, compte tenu de la « forte détérioration de la position budgétaire due à une position globale de l'économie moins favorable que celle sur laquelle se fonde la recommandation du Conseil de 2009 », la Commission avait **proposé le 29 mai 2013 d'accorder à la France une prolongation de 2013 à 2015 du délai pour corriger son déficit excessif**<sup>1</sup>. Cette position avait été validée par le Conseil de l'Union européenne le 21 juin 2013.

Ce report de deux années de la procédure de déficit excessif était accompagné de **recommandations du Conseil portant sur la trajectoire de solde public de la France jusqu'à 2015**. Elles comprenaient des cibles de déficit effectif ainsi que des objectifs d'ajustement du solde structurel.

### Recommandations du Conseil concernant la trajectoire des finances publiques de la France dans le cadre de la procédure de déficit excessif

(en % du PIB)

	2013	2014	2015
Cibles de déficit effectif	3,9	3,6	2,8
Objectifs d'ajustement structurel	1,3	0,8	0,8

Source : Conseil de l'Union européenne (2013)

Dans cette perspective, **le Gouvernement a engagé un effort budgétaire renforcé pour les années 2014 et 2015** par rapport aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017. En effet, pour ces deux années, l'effort structurel programmé est relevé de 0,5 point de PIB à 0,8 point de PIB.

En ce qui concerne l'exercice 2014, anticipant le déclenchement du mécanisme de correction, le Gouvernement a proposé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, de **relever l'effort structurel à 0,9 point de PIB, soit un niveau supérieur de 0,4 point à celui prévu dans la loi de programmation**. Cet effort reposait sur un effort en recettes de 0,2 point de PIB et sur un effort en dépenses de 0,7 point de PIB.

<sup>1</sup> 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.

Néanmoins, en raison du moindre dynamisme des recettes et de la révision à la baisse du rendement des prélèvements obligatoires, l'effort structurel en recettes projeté en 2014 a été réduit de 0,1 point de PIB. En outre, la correction à la hausse des anticipations de croissance des dépenses des collectivités territoriales – le programme de stabilité 2014-2017 ayant réévalué la croissance en valeur des dépenses locales en 2014 de 1,2 % à 1,7 %, au vu des résultats de l'année 2013 – et l'inflation plus faible que prévu<sup>1</sup> ont eu pour effet d'atténuer l'effort en dépenses initialement envisagé.

Pour autant, l'effort en dépenses consenti en 2014 serait maintenu grâce aux **4 milliards d'euros d'économies supplémentaires prévus dans les projets de lois de finances rectificative et de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014**. Celles-ci porteraient, à hauteur de 1,6 milliard d'euros, sur le budget de l'État, pour 0,4 milliard d'euros sur les investissements d'avenir, dont le rythme de décaissement a été révisé, pour 0,8 milliard d'euros sur les dépenses entrant dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et, enfin, pour 0,9 milliard d'euros sur l'Unédic et le Fonds national d'action social (FNAS) de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Au total, grâce à cet effort supplémentaire, **l'effort structurel prévu pour 2014 serait de 0,8 point de PIB**. En l'absence de composante non discrétionnaire, l'ajustement du solde structurel serait de 0,8 point de PIB également.

À cela viendrait s'ajouter, **en 2015, un effort en dépenses sans précédent de 0,9 point de PIB – soit de 21 milliards d'euros –**, permettant, simultanément, de continuer la consolidation des finances publiques tout en compensant la baisse des prélèvements obligatoires, qui reflète les effets du Pacte de responsabilité et de solidarité (cf. *infra*) et la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), à l'origine d'un effort en recettes négatif de -0,2 point de PIB. Selon le programme de stabilité 2014-2017, **l'ajustement structurel atteindrait 0,8 point de PIB en 2015**.

Ainsi, l'effort supplémentaire en dépenses prévu pour 2014, de même que la réalisation d'une part substantielle du plan de 50 milliards d'euros d'économies dès 2015, devraient permettre **le retour du déficit effectif de la France en deçà de 3 % du PIB en 2015**.

---

<sup>1</sup> Une évolution des prix plus faible qu'anticipé peut avoir pour conséquence d'amoinrir l'effort structurel en dépenses. Pour comprendre ce phénomène, il faut noter qu'il y a effort en dépenses si les dépenses en volume – donc déflatées – augmentent moins vite que la croissance potentielle. En effet, une grande partie des dépenses des administrations publiques est soumise à des règles d'évolution en valeur (dépenses relevant de la norme « zéro valeur », ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie) et une fraction seulement de ces dépenses évolue spontanément comme l'inflation comme, par exemple, les achats courants ou certaines dépenses d'intervention et prestations.

## II. LES PERSPECTIVES POUR LA PÉRIODE 2015-2017

Au-delà du retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015, **la trajectoire des finances publiques proposée par le Gouvernement prolonge l'effort de redressement des finances publiques engagé en 2012.** Confirmant les hypothèses macroéconomiques retenues pour 2015-2017 dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017, le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques rappelle également la volonté gouvernementale de procéder à une **diminution des prélèvements obligatoires** au cours de la période, parallèlement à la réalisation du **plan d'économies de 50 milliards d'euros** qui devrait permettre de rapprocher le solde public effectif de l'équilibre à l'horizon 2017, et ce grâce à une amélioration de la situation financière de l'ensemble des sous-secteurs d'administrations publiques.

### A. LES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES

**Le scénario macroéconomique du Gouvernement reste inchangé par rapport au programme de stabilité 2014-2017 ;** ce dernier avait déjà fait l'objet d'une analyse approfondie par votre rapporteur général lors de l'examen de ce programme<sup>1</sup>.

À titre de rappel, le programme de stabilité retient un scénario marqué par un **redémarrage progressif de l'activité économique en 2014 et 2015** – permettant d'atteindre une croissance du PIB de respectivement 1,0 % et de 1,7 % –, suivi d'une période de **consolidation de la reprise économique**, à la faveur d'une progression du commerce extérieur et de la montée en puissance du Pacte de responsabilité et de solidarité (cf. *infra*). Aussi l'hypothèse de hausse annuelle du PIB est-elle de + 2 ¼ % en 2016 et 2017.

#### Les principaux indicateurs du scénario macroéconomique du programme de stabilité 2014-2017

(évolution, en %)

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>PIB (volume)</b>	0,3	1,0	1,7	2 ¼	2 ¼
<b>Déflateur de PIB</b>	1,1	1,2	1,5	1,7	1,7
<b>Indice des prix à la consommation</b>	0,9	1,2	1,5	1,75	1,75
<b>Masse salariale du secteur privé</b>	0,9	2,2	3,5	4,3	4,3

Source : commission des finances du Sénat (d'après le programme de stabilité 2014-2017)

<sup>1</sup> Cf. rapport d'information n° 483 (2013-2014) sur le projet de programme de stabilité fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

Ce scénario a fait l'objet d'un avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) le 22 avril 2014<sup>1</sup>, en application de l'article 17 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui prévoit que ce dernier est « *saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité* » – cet avis a également été transmis, joint au programme de stabilité, au Conseil de l'Union européenne et à la Commission.

## 1. 2014-2015 : le redémarrage de l'activité économique

### a) Une croissance de 1,0 % en 2014 discutée mais crédible

**L'année 2013 a été marquée par un rebond de l'activité plus important que prévu initialement.** Alors que le Gouvernement retenait encore une hypothèse de progression du PIB de 0,1 % lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2014, les dernières données publiées par l'Insee ont fait apparaître un **accroissement de la production de 0,3 % en 2013**<sup>2</sup>.

Dans ces conditions, le Gouvernement anticipe **une hausse du PIB de 1,0 % en 2014**, supérieure de 0,1 point à la prévision retenue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014. Si le Haut Conseil a estimé, dans son avis du 22 avril 2014 précité, que « *la prévision de croissance du Gouvernement de 1,0 % pour l'année 2014 [était] réaliste et que le scénario sur lequel elle repose n'[était] affecté d'aucun risque baissier majeur* », celui-ci a revu son jugement dans son avis du 5 juin 2014<sup>3</sup> et considéré que les évolutions conjoncturelles récentes rendaient « *l'atteinte de l'objectif de croissance en 2014 moins probable* », et ce même si la prévision n'était pas « *hors d'atteinte* ».

Ce changement intervenu dans l'appréciation du HCFP est à mettre en lien, notamment, avec la publication par l'Insee, le 15 mai 2014<sup>4</sup>, de données faisant apparaître **une croissance du PIB nulle au cours du premier trimestre 2014**. Ce point fait l'objet d'un commentaire détaillé de votre rapporteur général dans le cadre de son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014<sup>5</sup>.

Pour autant, **les prévisions de croissance retenues par le Gouvernement pour 2014 sont en ligne avec celles de la Commission**

---

<sup>1</sup> Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-01 du 22 avril 2014 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2014 à 2017.

<sup>2</sup> Insee, « Les comptes de la Nation en 2013. Le PIB croît légèrement, le pouvoir d'achat se stabilise », Insee Première, n° 1499, 15 mai 2014.

<sup>3</sup> Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-03 du 5 juin 2014 relatif aux projets de lois de finances rectificative et de financement rectificative de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> Insee, « Stabilité du PIB au 1<sup>er</sup> trimestre 2014 », Informations rapides, n° 112, mai 2014.

<sup>5</sup> Cf. rapport n° 672 (2013-2014) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

européenne<sup>1</sup>, qui anticipe également une hausse du PIB de 1 %, et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>2</sup>, qui prévoit une croissance de l'activité de 0,9 %. Néanmoins, dans une communication en date du 3 juillet 2014, le Fonds monétaire international (FMI) a revu à la baisse sa prévision d'évolution de l'activité à + 0,7 %, contre 1,0 % auparavant, rejoignant ainsi les anticipations de l'Insee<sup>3</sup>. Le *Consensus Forecast*<sup>4</sup> de juin 2014, quant à lui, retient une hypothèse de croissance de 0,8 %.

### Prévisions de croissance pour la France

(en %)

	2014	2015
Programme de stabilité 2014-2017	1,0	1,7
Commission européenne (mai 2014)	1,0	1,5
OCDE (mai 2014)	0,9	1,5
FMI (juillet 2014)	0,7	1,4
Consensus Forecast (juin 2014)	0,8	1,3

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents cités)

Il n'en demeure pas moins que **les constatations relatives au premier trimestre 2014 ne doivent pas conduire à occulter les évolutions encourageantes qui pourraient favoriser un rebond du PIB**, notamment au cours des deux derniers trimestres de l'année.

Tout d'abord, **un redémarrage de l'activité économique est constaté en Europe**. Aussi la note de conjoncture de l'Insee de juin 2014 note-t-elle que « l'activité retrouverait un peu d'élan dans la zone euro, en particulier en Espagne, grâce à la progression de l'investissement en biens d'équipement et à l'accélération de la consommation des ménages, portée par l'amélioration du pouvoir d'achat ». Au total, en 2014, la progression de l'activité serait soutenue en Allemagne et au Royaume-Uni – dont la demande intérieure bénéficierait du recul du chômage et des effets de richesse – et, dans une moindre mesure, en Espagne.

En outre, **les pays de la zone euro devraient bénéficier des décisions de politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE) annoncées le 5 juin dernier** (cf. encadré ci-après). Certes, comme l'indique le Haut Conseil, les effets de ces décisions « ne pourront se faire sentir que progressivement » – d'autant que la première opération de refinancement à

<sup>1</sup> Commission européenne, « European Economic Forecast. Spring 2014 », European Economy, 3/2014, mai 2014.

<sup>2</sup> OCDE, OECD Economic Outlook, mai 2014.

<sup>3</sup> Insee, Note de conjoncture, juin 2014.

<sup>4</sup> Le Consensus Forecasts est un organisme privé collectant mensuellement les prévisions d'un panel des principaux instituts de conjoncture.

---

plus long terme ciblée (TLTRO) n'aura lieu qu'en septembre ; malgré tout, les délais de transmission des modifications de la politique monétaire peuvent, dans certains cas, se révéler relativement courts – de l'ordre de quelques mois –, et ce d'autant plus que les annonces des banques centrales peuvent influencer, par anticipation, sur le comportement des agents économiques, par le biais des « effets de signal »<sup>1</sup>. Les conséquences des décisions de la BCE devraient, normalement, se manifester par l'intermédiaire de la **distribution du crédit** et de la **diminution du taux de change de l'euro**.

Ensuite, l'Insee a identifié **un rebond de la demande mondiale adressée à la France**, indiquant dans sa note de conjoncture que pour « *l'ensemble de l'économie mondiale, la composante des nouvelles commandes à l'exportation des enquêtes PMI signale une progression en mai* », ajoutant que « *le commerce mondial progresserait, par contrecoup, au deuxième trimestre (+ 1,3 %), puis un peu plus modérément d'ici la fin de l'année (+ 1,2 % par trimestre). L'accélération des importations des pays avancés, en particulier européens, soutiendrait la demande mondiale adressée à la France, qui progresserait quasiment au même rythme que le commerce mondial* ». La capacité de la France à profiter de cette embellie de la demande mondiale serait renforcée par les mesures adoptées en faveur de la compétitivité et, notamment, les baisses de prélèvements fiscaux et sociaux des entreprises résultant du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ainsi que du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Enfin, il convient de souligner qu'**il reste difficile, à ce stade de l'exercice, de formuler des prévisions définitives sur l'évolution de la situation économique de la France**. À ce titre, il faut rappeler les évolutions survenues au cours de l'année 2013 pour laquelle le taux de croissance est longtemps demeuré incertain. Du fait des évolutions conjoncturelles constatées au début de l'année 2013, le *Consensus Forecast* avait, jusqu'à l'été, retenu une hypothèse d'évolution du PIB de - 0,3 % ; le Gouvernement, quant à lui, avait maintenu une prévision de croissance de 0,1 % jusqu'au mois de décembre. Pourtant, les dernières données disponibles font apparaître une progression de l'activité de 0,3 % en 2013.

Ces différents éléments laissent penser que l'atteinte d'**un taux de croissance de 1 % en 2014 demeure crédible** – ce qu'a reconnu, rappelons-le, le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 5 juin 2014.

---

<sup>1</sup> Cf. Kathryn M. Dominguez et Jeffrey A. Frankel, « Does Foreign-Exchange Intervention Matter? The Portfolio Effect », *American Economic Review*, Vol. 83, No. 5, décembre 1993.

### Les décisions de politique monétaire de la Banque centrale européenne

Le 5 juin 2014, le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) a adopté plusieurs mesures de politique monétaire devant contribuer à **ramener les taux d'inflation à des niveaux proches de 2 %**.

Premièrement, il a été décidé d'**abaisser le taux d'intérêt** des opérations principales de refinancement<sup>1</sup> de 10 points de base, à 0,15 %, et de réduire le taux de facilité de prêt marginal<sup>2</sup> de 35 points de base, à 0,40 %. Le taux de la facilité de dépôt<sup>3</sup> a, quant à lui, été abaissé de 10 points de base à - 0,10 %. Ces modifications sont entrées en vigueur le 11 juin 2014.

Deuxièmement, afin de soutenir l'activité de prêt bancaire aux ménages et aux sociétés non financières, la BCE prévoit la réalisation d'une série d'**opérations de refinancement à plus long terme ciblées** (*targeted longer-term refinancing operations*, TLTRO). Il s'agit de soutenir les prêts en faveur de l'activité réelle et d'améliorer le fonctionnement du mécanisme de transmission de la politique monétaire. Dans le cadre du TLTRO, les contreparties recevront une facilité de prêt initiale – appelée « facilité initiale » – égale à 7 % de l'encours total, au 30 avril 2014, de leurs prêts au secteur privé non financier de la zone euro, à l'exclusion des prêts au logement ; de même, les prêts consentis au secteur public sont exclus de ce calcul. À cet effet, deux opérations de refinancement à long terme ciblées seront réalisées en septembre et en décembre 2014 au cours desquelles les banques commerciales pourront emprunter des fonds dans la limite de la « facilité initiale ». **Le montant initial cumulé potentiel s'élève à 400 milliards d'euros environ.**

**Au cours de la période allant de mars 2015 à juin 2016, chaque contrepartie pourra emprunter des montants supplémentaires**, à travers une série de TLTRO effectuées trimestriellement. Ces montants supplémentaires pourront atteindre, au total, trois fois l'encours de prêts nets de chaque contrepartie, à l'exclusion des prêts au logement, consentis entre le 30 avril 2014 et la date de référence. Le taux d'intérêt des différentes TLTRO sera fixé, pour toute opération, au taux appliqué aux opérations principales de refinancement en cours au moment de la réalisation de l'opération, augmenté d'un écart fixe de 10 points de base. Après un délai de 24 mois suivant chaque opération, les contreparties pourront effectuer des remboursements.

<sup>1</sup> Le « **taux de refinancement** » correspond au taux d'intérêt fixé par la Banque centrale européenne pour rémunérer les « opérations principales de refinancement », c'est-à-dire les attributions de prêts consenties aux banques commerciales afin qu'elles puissent mener leurs activités ; toutefois, dans le cadre de ces opérations, celles-ci doivent remettre en garantie à la Banque centrale certains actifs - des titres ou autres créances - qui constituent ce que l'on appelle le « collatéral ».

<sup>2</sup> Le **taux de la facilité de prêt marginal** correspond au taux d'intérêt fixé par la Banque centrale européenne pour rémunérer les prêts accordés à des banques commerciales ; il s'agit de prêts à très court terme - 24 heures. Cette technique est utilisée quand le marché interbancaire - soit le marché où se rencontrent les banques commerciales afin d'échanger des actifs financiers - est limité.

<sup>3</sup> Le **taux de la facilité de dépôt** correspond au taux d'intérêt fixé par la Banque centrale européenne pour rémunérer les dépôts que font, à la banque centrale, les banques commerciales qui ont des excès de liquidité.

Un certain nombre de dispositions auront pour objet de **garantir que les fonds apportent un soutien à l'économie réelle**. Les banques n'ayant pas rempli certaines conditions concernant leur volume de prêt à l'économie réelle seront tenues de rembourser les montants empruntés en septembre 2016. **Toutes les opérations de refinancement à long terme ciblées arriveront à échéance en septembre 2018.**

Troisièmement, le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne a décidé d'**intensifier les travaux préparatoires relatifs aux achats fermes sur le marché des titres adossés à des actifs** (*asset-backed securities*, ABS), afin d'améliorer le fonctionnement du mécanisme de transmission de la politique monétaire. Dans le cadre de cette initiative, l'Eurosystème envisagerait l'acquisition d'ABS simples et transparents, ayant pour actifs sous-jacents des créances vis-à-vis du secteur privé non financier de la zone euro.

Quatrièmement, il a été décidé de **continuer à effectuer les opérations principales de refinancement sous la forme d'appels d'offres à taux fixe, dans lesquelles la totalité des soumissions est servie<sup>1</sup>**, et ce au moins jusqu'à la fin de la période de constitution des réserves en décembre 2016.

Enfin, lors de sa conférence de presse du 5 juin 2014, Mario Draghi, le gouverneur de la Banque centrale européenne (BCE), a précisé que, **si nécessaire, la politique monétaire pourrait de nouveau être assouplie.**

#### *b) Une hausse du PIB de 1,7 % en 2015*

**En 2015, le Gouvernement anticipe une croissance du PIB de 1,7 %.** Au cours de la période 2014-2015, le redémarrage de l'activité économique française reposerait, en particulier, sur le rétablissement des conditions de la confiance qui favoriserait une **reprise de l'investissement des entreprises**, qui serait accompagné d'une **accélération de la consommation des ménages**. En outre, **l'amélioration de l'environnement international** et les mesures prises en faveur de la compétitivité viendraient soutenir les exportations. Si ces différentes hypothèses font l'objet d'un commentaire succinct dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques transmis en juin dernier, c'est qu'elles ont été étayées par le Gouvernement dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017, dont les principaux éléments figurent dans le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> L'Eurosystème peut effectuer des appels d'offres à taux fixe (adjudication de volume) ou à taux variable (adjudication de taux d'intérêt). Dans le cadre des appels d'offres à taux fixe, le taux d'intérêt est fixé par avance par le Conseil des gouverneurs et les banques commerciales soumissionnent le montant pour lequel elles souhaitent être servies à ce taux. Dans celui des appels d'offres à taux variable, les soumissions des banques commerciales portent tout à la fois sur le montant qu'elles souhaitent obtenir et sur le taux qu'elles sont prêtes à payer. En tout état de cause, la Banque centrale européenne (BCE) décide, habituellement, le montant des liquidités à allouer, montant qui est donc limité. Dans les cas où les soumissions excèdent le montant total des liquidités pouvant être allouées, soit les soumissions sont satisfaites au prorata des offres s'il s'agit d'un appel d'offre à taux fixe, soit les soumissions assorties des taux d'intérêt les plus élevés sont satisfaites en priorité s'il s'agit d'un appel d'offre à taux variable. Il apparaît, par conséquent, que **les modalités actuelles selon lesquelles ont lieu les opérations principales de refinancement sont particulièrement favorables : le taux est fixe et le montant de liquidité pouvant être alloué n'est pas limité.**

**Le scénario macroéconomique  
du programme de stabilité 2014-2017**

(évolution, en %)

	2013	2014	2015	Moyenne 2016-2017
<b>PIB (volume)</b>	<b>0,3</b>	<b>1,0</b>	<b>1,7</b>	<b>2 ¼</b>
Consommation des ménages	0,3	0,8	1,6	2,3
Consommation des administrations publiques	1,8	0,4	0,8	0,3
Formation brute de capital fixe (FBCF)	- 2,1	0,2	1,3	3,3
<i>dont entreprises non financières</i>	<i>- 2,3</i>	<i>1,8</i>	<i>5,2</i>	<i>4,4</i>
Contribution des stocks	0,1	0,3	0,2	0,0
Contribution de l'extérieur	0,0	0,0	0,1	0,3
Exportations	0,8	3,4	4,7	6,9
Importations	0,8	3,1	4,1	5,7
Déflateur de PIB	1,1	1,2	1,5	1,7
Déflateur de la consommation des ménages	0,6	1,1	1,5	1,75
Masse salariale du secteur privé	0,9	2,2	3,5	4,3
Salaire moyen nominal par tête (BMNA*)	1,5	2,1	2,4	2,8
Effectif salarié (BMNA*)	- 0,6	0,1	1,0	1,4

\* Branches marchandes non agricoles (BMNA)

Source : programme de stabilité 2014-2017

Dans son avis du 22 avril 2014 précité, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) avait considéré « *que l'hypothèse d'une croissance de 1,7 % en 2015 n'[était] pas hors d'atteinte, mais que le scénario macroéconomique du Gouvernement repos[ait] sur la réalisation simultanée de plusieurs hypothèses favorables* ».

**2. 2016-2017 : la consolidation de la reprise économique**

**Pour les années 2016 et 2017, le Gouvernement retient une hypothèse de croissance du PIB de 2 ¼ %.** Cette prévision reprend le scénario macroéconomique associé à la loi de finances pour 2014 - qui anticipait une progression de l'activité de 2,0 % pour chacune de ces deux années. Celui-ci a cependant été **actualisé afin de tenir compte des effets du Pacte de responsabilité et de solidarité sur la croissance et l'emploi.** En effet, ainsi que l'indique le programme de stabilité 2014-2017, « *le Pacte de responsabilité et de solidarité soutiendrait la croissance à hauteur de ¼ de point en 2016 et 2017 et permettrait la création de 190 000 emplois à l'horizon 2017* ».

Par ailleurs, dans le cadre du scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement, la croissance serait, en 2016 et 2017, portée par un **phénomène de rattrapage** au cours duquel le PIB effectif « rattrape » le PIB

potentiel<sup>1</sup> duquel il s'est fortement éloigné en raison de la crise - ce qui se traduirait par une progression annuelle de l'activité supérieure à celle de la croissance potentielle, aujourd'hui évaluée à 1,6 % pour 2016-2017. Ainsi, l'écart de production, qui serait proche de - 2,7 % en 2015, compte tenu des hypothèses figurant dans la loi de programmation actuelle, se réduirait progressivement.

Enfin, les hypothèses de progression du PIB pour les années 2016 et 2017 supposent une **importante contribution du commerce extérieur à la croissance**, favorisée notamment par les mesures en faveur de la compétitivité-prix et de la compétitivité hors-prix des produits français, une **progression de l'investissement**, stimulée par la baisse du coût du travail et des prélèvements sur les entreprises, ainsi qu'une **hausse de la consommation des ménages**.

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans son avis précité du 22 avril 2014, juge « *optimiste le scénario macroéconomique du Gouvernement pour 2016-2017, car il repose sur des hypothèses favorables tant pour le soutien apporté par l'environnement international que pour le dynamisme de la demande intérieure* ».

Aussi le Haut Conseil avait-il formulé les observations suivantes concernant les hypothèses sur lesquelles repose le scénario gouvernemental :

- les effets du Pacte de responsabilité sur la compétitivité des entreprises pourraient être minorés par les baisses de coûts observées dans certains pays européens, qui viendraient réduire le profit retiré par la France de la hausse de la demande mondiale ;

- la croissance de la masse salariale anticipée par le Gouvernement serait peu compatible avec un redressement substantiel du taux de marge des entreprises, et donc avec une reprise soutenue de l'investissement productif ;

- l'hypothèse d'une réduction significative du taux d'épargne des ménages de 2015 à 2017 serait fragile ;

- les effets bénéfiques sur la croissance du Pacte de responsabilité et de solidarité pourraient apparaître plus tardivement que ce que prévoit le Gouvernement.

## **B. LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES**

La trajectoire des finances publiques rappelée par le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques transmis par le Gouvernement repose sur la réalisation simultanée

---

<sup>1</sup> À titre de rappel, le PIB potentiel correspond au niveau de production qui résulterait du plein emploi des ressources productives, soit le capital et le travail, compatible avec la stabilité des prix à long terme.

---

d'une **diminution des prélèvements obligatoires** et d'un **plan d'économies de 50 milliards d'euros**, permettant, comme cela a été indiqué, de rapprocher le solde public effectif de l'équilibre à l'horizon 2017.

### 1. Une diminution des prélèvements obligatoires

La trajectoire des finances publiques du Gouvernement intègre une **baisse des prélèvements obligatoires dès 2015** - d'ores et déjà engagée à travers les mesures contenues dans le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014. Cette évolution résulterait des effets conjugués de la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité et de solidarité<sup>1</sup>, annoncé par le Président de la République le 14 janvier 2014.

Ce Pacte prévoit des **baisses ciblées de prélèvements obligatoires** reposant sur :

- la **poursuite de l'allègement du coût du travail** intégrant, à partir de 2015, la **suppression des cotisations patronales au niveau du SMIC**, la **révision du barème des allègements en le rendant plus favorable jusqu'à 1,6 SMIC** (pour un montant total estimé à 4,5 milliards d'euros) puis, à compter de 2016, **l'abaissement des cotisations familiales de 1,8 point entre 1,6 et 3,5 SMIC** (4,5 milliards d'euros). À cela s'ajouterait une **réduction des cotisations familiales pour les travailleurs indépendants** (1 milliard d'euros). Compte tenu du CICE, le coût du travail serait allégé d'environ 30 milliards d'euros au total en 2017 ;

- la **modernisation de la fiscalité des entreprises**, qui fait suite aux concertations intervenues dans le cadre des Assises de la fiscalité. Elle intègre une **suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)**, représentant une diminution de 6,2 milliards d'euros bruts, avec une première réduction de 1 milliard d'euros dès 2015, puis une deuxième d'un même montant en 2016, la **fin de la contribution exceptionnelle - dite « surtaxe » - sur l'impôt sur les sociétés** (2,6 milliards d'euros) et la **diminution du taux d'impôt sur les sociétés de 33 ⅓ % à 28 % d'ici à 2020**, avec une première étape en 2017 ;

- des **mesures de solidarité pour les ménages modestes** comprenant une **mesure provisoire d'allègement sur l'impôt sur le revenu** de 1,16 milliard d'euros en 2014, bénéficiant à 3,7 millions de ménages modestes, une **mesure pérenne portant également sur l'impôt sur le revenu**, d'un montant de 2,5 milliards d'euros à compter de 2015 et, enfin, la mise en place d'un **dispositif de réduction des cotisations salariales entre 1 et 1,3 SMIC à partir de 2015** (2,5 milliards d'euros).

---

<sup>1</sup> La trajectoire des recettes des administrations publiques, qui a été précisée dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017, intègre également l'impact de la réforme des retraites, la montée en charge de la fiscalité écologique, etc.

### Les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017	Total 2015/2017
<b>Poursuite de l'allègement du coût du travail</b>					
Allègements 1-1,6 SMIC	-	4,5	-	-	4,5
Allègements 1,6-3,5 SMIC	-	-	4,5	-	4,5
Allègements indépendants	-	1,0	-	-	1,0
<i>Sous-total</i>	-	5,5	4,5	-	10,0
<b>Modernisation du système fiscal des entreprises</b>					
Suppression C3S	-	1,0	1,0	4,2	6,2
Suppression « surtaxe » sur l'IS	-	-	2,6	-	2,6
Diminution du taux d'IS (1)	-	-	-	1,5	1,5
<i>Sous-total</i>	-	1,0	3,6	5,7	10,3
<b>Mesures de solidarité pour les ménages modestes (« Pacte de solidarité »)</b>					
Mesure IR à effet 2014	1,16	-	-	-	-
Allègement cotisations salariales	-	2,5	-	-	2,5
Mesure IR pérenne	-	2,5	-	-	2,5
<i>Sous-total</i>	1,16	5,0	-	-	5,0
<b>TOTAL DES MESURES</b>	<b>1,16</b>	<b>11,5</b>	<b>8,1</b>	<b>5,7</b>	<b>25,3</b>

(1) La projection retient l'hypothèse basse du coût de la diminution du taux d'impôt sur les sociétés en 2017, celle-ci étant calculée à partir d'une élasticité de l'IS égale à 1 et en supposant que la baisse concerne également toutes les catégories d'entreprises - y compris celle n'étant pas soumises à un taux légal de 33 ⅓ % à ce jour.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des projets de lois de finances rectificative et de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

Lors de l'examen du projet de programme de stabilité 2014-2017 en avril dernier, votre rapporteur général s'était attaché à reconstituer la chronique de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité. Aussi, **les éléments dévoilés par le Gouvernement lors de la présentation des projets de lois de finances rectificative et de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 ont permis d'affiner cet exercice**, dont les résultats sont repris dans le tableau ci-avant. Pour autant, il convient de préciser qu'il a été fait l'hypothèse d'une réduction du taux d'impôt sur les sociétés à 32 % en 2017, bien que ce point n'ait encore fait l'objet d'aucune précision de la part du Gouvernement.

Au total, le Pacte de responsabilité et de solidarité conduirait donc à une **baisse des prélèvements obligatoires de 25 milliards d'euros environ entre 2015 et 2017**. Il convient, toutefois, de noter que **les allègements du coût du travail et la suppression de la C3S constitueraient des diminutions brutes des prélèvements**, ces baisses de charges venant, par ailleurs, accroître l'assiette des impositions sur les bénéfices des entreprises concernées. Il en ressort que la baisse nette des prélèvements - et donc le « coût » pour les finances publiques - sera probablement inférieure à l'estimation précitée.

Les différentes mesures contenues dans le Pacte de responsabilité et de solidarité seront inscrites aussi bien dans les projets de lois de finances rectificative et de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 et dans des textes ultérieurs, comme le fait apparaître le tableau ci-après.

### Les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité

	PLFR	PLFRSS	Textes ultérieurs
<b>Poursuite de l'allègement du coût du travail</b>			
Allègements 1-1,6 SMIC		x	
Allègements 1,6-3,5 SMIC			x
Allègements indépendants		x	
<b>Modernisation du système fiscal des entreprises</b>			
Abattement C3S pour 2015		x	
Abattements C3S ultérieurs			x
Suppression « surtaxe » sur l'IS	x		
Diminution du taux d'IS			x
<b>Mesures de solidarité pour les ménages modestes (« Pacte de solidarité »)</b>			
Mesure IR à effet 2014	x		
Allègement cotisations salariales		x	
Mesure IR pérenne			x

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de finances rectificative)

Les mesures prévues dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité ont résolument pour finalité de **soutenir la croissance économique et l'emploi**. Ainsi, le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques rappelle que « l'ensemble des mesures du pacte permettra de gagner plus de 0,5 point de PIB de croissance et de créer 200 000 emplois marchands en France ».

### 2. 50 milliards d'euros d'économies

En outre, **le Gouvernement confirme le plan de 50 milliards d'euros d'économies pour 2015-2017 qui avait été détaillé dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017**. Cet effort en dépenses serait réparti entre les différents sous-secteurs d'administrations publiques et serait porté pour 18 milliards d'euros par l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), pour 11 milliards d'euros par les administrations publiques locales (APUL) et pour 21 milliards d'euros par les administrations de sécurité sociale (ASSO).

Comme le fait apparaître le tableau ci-après, **la répartition des économies correspond peu ou prou à la part des différentes administrations dans les dépenses publiques**.

### Répartition de l'effort en dépenses sur la période 2015-2017 entre les administrations publiques

	État et ODAC	APUL	ASSO
<b>Part dans les économies</b>	36,0 %	22,0 %	42,0 %
<b>Part dans les dépenses publiques</b>	36,4 %	19,5 %	44,1 %
<b>Part dans le déficit public</b>	75,0 %	10,4 %	14,6 %
<b>Part dans la dette publique</b>	81,0 %	9,6 %	9,4 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de programme de stabilité 2014-2017 et des données de l'Insee)

S'agissant de la chronique de l'effort en dépenses, **une part substantielle des économies prévues - soit 21 milliards d'euros - serait réalisée dès 2015**, et ce dans la perspective du retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015, conformément aux engagements européens de la France (cf. *supra*). En outre, le programme de stabilité précise que « *le total des économies sera porté à 37 Md€ environ en 2016, et atteindra les 50 Md€ en 2017* ». Ce scénario repose sur des **objectifs d'évolution de la dépense publique en volume de - 0,3 % en 2015, de 0,3 % en 2016 et de 0,2 % en 2017**, soit sur un effort en dépenses de respectivement 0,9 point de PIB en 2015 et de 0,6 point de PIB en 2016 et 2017.

### Évolution de la dépense en volume, par sous-secteur des administrations publiques

(évolution, en % du PIB)

	2013	2014	2015-2017
<b>Administrations publiques</b>	1,3	0,3	0,1
<b>Administrations publiques centrales (APUC)</b>	- 0,2	- 0,4	- 0,9
<b>Administrations publiques locales (APUL)</b>	2,7	0,5	- 0,3
<b>Administrations de sécurité sociale (ASSO)</b>	1,7	0,6	0,3

Source : programme de stabilité 2014-2017

#### a) La maîtrise des dépenses de l'État et de ses opérateurs

Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques indique que le « *programme d'économies programmé sur la période 2015-2017 passera par une réduction progressive du train de vie de l'État* », qui reposerait sur « *une maîtrise des dépenses de fonctionnement et [une] programmation stricte des opérations d'investissement permettant de se limiter aux projets dont l'impact socio-économique est plus élevé* ».

Dans ce cadre, il a été fixé un **objectif transversal de diminution en valeur des dépenses de fonctionnement courant à hauteur de 5 % en 2015, de 10 % en 2016 et de 15 % en 2017 - par rapport à la loi de finances initiale pour 2014**. De même, les ministères continueront à moderniser l'organisation de leurs fonctions support - notamment en ce qui concerne les achats, les dépenses immobilières et les systèmes d'information -, dans la continuité

---

des décisions prises au sein des comités interministériels de modernisation de l'action publique (CIMAP) d'avril et de décembre 2013.

En outre, l'effort en dépenses de 18 milliards d'euros qui serait consenti par l'État reposerait sur la **poursuite de la stabilisation du point d'indice de la fonction publique** et sur la **diminution des moyens humains et financiers des opérateurs et autres agences de l'État**.

Les perspectives pour l'État sont détaillées dans la partie du présent rapport traitant spécifiquement du budget de l'État.

*b) Les dépenses des administrations publiques locales*

Après un gel des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2013, ces concours ont été réduits de 1,5 milliard d'euros en 2014. Ils seront de nouveau diminués de **11 milliards d'euros en niveau sur la période 2015-2017**<sup>1</sup>. Cette baisse de concours financiers devrait encourager une rationalisation de la dépense publique locale, favorisée par une mutualisation renforcée des moyens, ainsi que par les mesures s'inscrivant dans la **réforme territoriale engagée par le Premier ministre concernant l'ensemble des niveaux de collectivités territoriales**. Par ailleurs, des mesures relatives à la **gouvernance des finances locales** pourraient être adoptées sur la base du rapport remis par Alain Lambert et Martin Malvy au Président de la République le 16 avril 2014<sup>2</sup>.

*c) Les dépenses des administrations de sécurité sociale*

**Une part importante des économies projetées serait réalisée dans le périmètre des administrations de sécurité sociale** et, en particulier, des dépenses relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale. Comme l'a indiqué Jean-Pierre Caffet dans son rapport pour avis sur le projet de loi de financement rectificative de sécurité sociale pour 2014<sup>3</sup>, dans le seul champ de l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM), un effort de 10 milliards d'euros environ est prévu entre 2015 et 2017 ; celui-ci résulterait de la diminution progressive du taux d'évolution de l'ONDAM au cours de cette période qui devrait atteindre 1,9 % en 2017 contre 2,4 % en 2014. Cela appellerait, par conséquent, **la réalisation de près de 3,3 milliards d'euros d'économies par an en moyenne**, comme le font apparaître les calculs réalisés par Jean-Pierre Caffet dans le rapport précité, dont les résultats sont repris dans le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> Ce montant tient compte de la réduction de 3 milliards d'euros des concours financiers aux collectivités territoriales qui était déjà annoncée pour 2015.

<sup>2</sup> Cf. rapport établi par Alain Lambert et Martin Malvy, Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun, avril 2014.

<sup>3</sup> Cf. avis n° 701 (2013-2014) sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 fait par Jean-Pierre Caffet au nom de la commission des finances du Sénat.

### Cibles d'évolution de l'ONDAM retenues par le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
<b>ONDAM</b> (évolution en %)	178,3 (+ 2,4 %)	182,0 (+ 2,1 %)	185,7 (+ 2,0 %)	189,2 (+ 1,9 %)
<b>Montant des économies à réaliser*</b>	-	3,0	3,3	3,5

\* Le montant des économies à réaliser est calculé sur la base du tendancier de croissance des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM, qui était estimé à 3,8 % dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014.

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'annexe 7 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 et du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

Selon le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, les économies devant être réalisées dans le champ des dépenses qui relèvent de l'ONDAM proviendraient des **réorientations vers l'ambulatoire et la réduction des inadéquations hospitalières**, ainsi que du **renforcement de l'efficacité de la prise en charge en établissements** (1,5 milliard d'euros), d'**actions sur les prix du médicament et la promotion des génériques** (3,5 milliards d'euros), d'**actions portant sur la pertinence et le « bon usage » des soins** (2,5 milliards d'euros), des **mesures de rationalisation des dépenses hospitalières** (2 milliards d'euros) et de la **poursuite de la lutte contre les abus et la fraude**. Ces différentes mesures devraient être déployées dans le cadre de la **stratégie nationale de santé (SNS)**.

En ce qui concerne les autres dépenses de protection sociale, **une économie de 11 milliards d'euros est prévue pour la période 2015-2017**. Celle-ci intégrerait 2,9 milliards d'euros d'économies résultant de la **réforme des retraites**<sup>1</sup> - concernant tant le régime de base que les régimes complémentaires - et de la **réforme de la politique familiale**, qui ont d'ores et déjà été adoptées. En outre, interviendraient les **mesures relatives à la stabilisation des prestations sociales** (1,9 milliard d'euros), la **poursuite du rétablissement de l'équilibre des régimes de retraite complémentaires** relevant de l'Agirc et de l'Arrco (2 milliards d'euros), la **réalisation, par le régime d'assurance chômage, d'une économie de 2 milliards d'euros**, la **poursuite de la réforme de la politique familiale** (0,8 milliard d'euros) et les **économies de fonctionnement réalisées par les organismes de protection sociale** (1,2 milliard d'euros) (cf. tableau ci-après).

<sup>1</sup> Cf. avis n° 76 (2013-2014) fait par Jean-Pierre Caffet au nom de la commission des finances sur le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

## Économies prévues dans le champ des administrations de sécurité sociale (hors ONDAM) pour la période 2015-2017

(en milliards d'euros)

Réforme des retraites et de la politique familiale (décisions prises en 2013)	2,9
Non revalorisation de certaines prestations sociales	1,9
Redressement des régimes complémentaires Agirc-Arrco	2,0
Économies dans le champ de l'Unédic	2,0
Poursuite de la réforme de la politique familiale	0,8
Économies de fonctionnement des organismes de protection sociale	1,2
<b>Total</b>	<b>10,8</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques de juin 2014)

### 3. L'évolution du solde public effectif

Le plan de 50 milliards d'euros d'économie permettrait une **amélioration substantielle du solde public effectif des administrations publiques**. Ainsi, au-delà du retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015, le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques indique que **le déficit s'élèverait à 1,3 % du PIB en 2017**. Dans ces conditions, le besoin de financement de l'État - qui correspond au déficit budgétaire auquel vient s'ajouter le remboursement de la dette venant à échéance - se réduirait de 1,3 point entre 2013 et 2017, passant de 3,3 % du PIB à 2,0 %. Les administrations de sécurité sociale (ASSO), quant à elles, redeviendraient excédentaires (+ 0,3 % du PIB) à compter de 2015, grâce aux économies réalisées et à l'accélération des recettes résultant de la reprise économique. Pour ce qui est des administrations publiques locales, enfin, leur « *déficit passerait de 0,4 % du PIB à 0,2 % du PIB d'ici à la fin de la période de programmation* ».

### 4. Une trajectoire indicative de solde structurel

Pour conclure ce développement relatif à la trajectoire des finances publiques, il convient de revenir brièvement sur **l'évolution du solde structurel**. En raison de la probable révision de la trajectoire de solde structurel et des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elle repose par la nouvelle loi de programmation qui sera examinée à l'automne prochain, le suivi du respect des orientations de solde structurel fixées par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 a quelque peu perdu en intérêt.

Pour autant, à titre indicatif, il paraît important de montrer comment le solde structurel évoluerait au cours de la période 2015-2017, à hypothèses macroéconomiques inchangées, **sous l'effet des mesures d'ajustement**

proposées par le Gouvernement dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017, confirmées dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques.

### L'ajustement structurel prévu par le programme de stabilité 2014-2017

(en % du PIB)

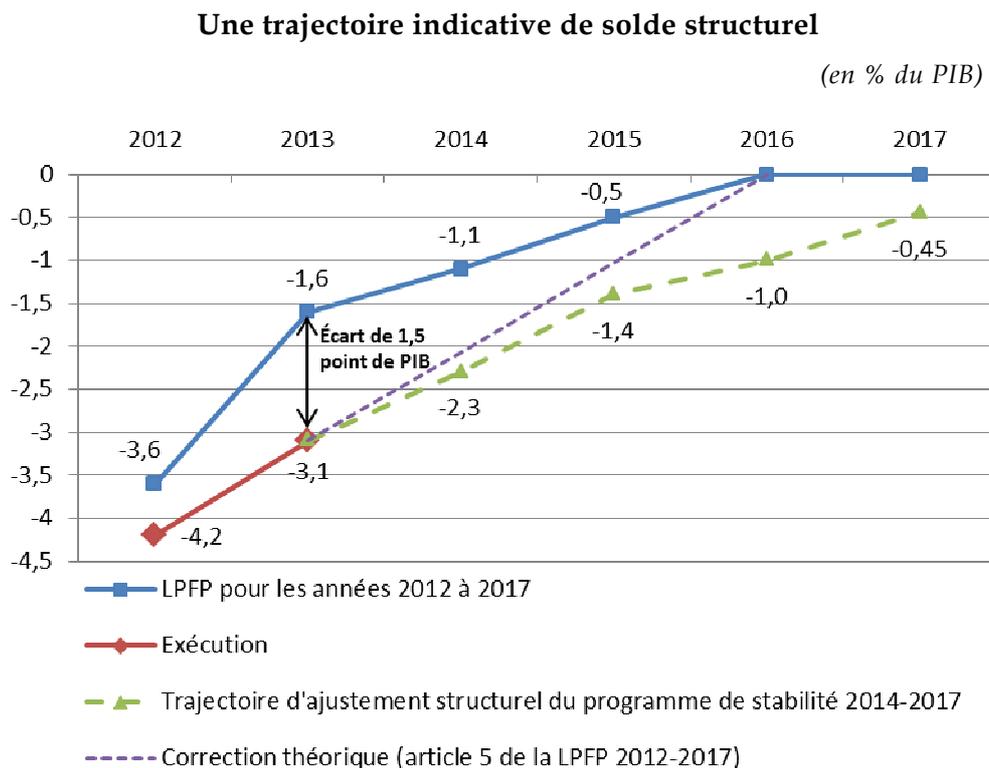
	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Ajustement structurel</b>	1,1	0,8	0,8	0,5	0,5
<b>Effort structurel</b>	1,6	0,8	0,8	0,4	0,4
<i>Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	1,4	0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,2
<i>Effort en dépenses</i>	0,2	0,7	0,9	0,6	0,6

Source : commission des finances du Sénat (à partir du programme de stabilité 2014-2017)

Ainsi, si la trajectoire d'ajustement structurel annoncée par le programme de stabilité 2014-2017 (cf. tableau ci-avant) est suivie à partir du solde structurel constaté au titre de l'exercice 2013 (- 3,1 % du PIB), **le solde structurel s'élèverait à - 0,45 % du PIB en 2017**, comme le montre le graphique ci-après – alors que l'objectif à moyen terme (OMT) correspond, à ce jour, à l'équilibre structurel. À cet égard, il convient de rappeler qu'en application du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), l'OMT doit être supérieur à - 0,5 % du PIB – condition qui serait alors respectée.

Par suite, **l'ajustement structurel prévu par le programme de stabilité 2014-2017 ne permettrait pas la correction de l'« écart important » constaté en 2013** entre le solde structurel et la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 dans les délais prévus par l'article 5 de cette loi. En effet, celui-ci dispose que les mesures de correction – présentées par le Gouvernement dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) – doivent permettre « *de retourner à la trajectoire de solde structurel [...] dans un délai de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés* ». Or, l'ajustement envisagé conduirait à un solde structurel plus dégradé de 1,0 point de PIB que ce que les orientations pluriannuelles prévoyaient pour 2016.

Quoi qu'il en soit, la question de l'écart à la trajectoire de solde structurel définie par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 devient théorique dès lors qu'**une nouvelle loi de programmation des finances publiques trouvera bientôt à s'appliquer**.



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents mentionnés)

### III. L'INVESTISSEMENT PUBLIC ET LE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS EN EUROPE

Dans ses conclusions formulées dans le cadre des consultations réalisées au sein de la zone euro au titre de l'article IV<sup>1</sup>, la mission du Fonds monétaire international (FMI) a appelé, en juin dernier, à ce que soit engagé une réflexion tendant à simplifier et renforcer la gouvernance budgétaire européenne ; en effet, selon cette dernière, **le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) serait susceptible de décourager l'investissement public**, et ce en dépit des modifications apportées à celui-ci au cours des dernières années et, notamment, dans le cadre du « six-pack »<sup>2</sup>. Cette remarque fait écho aux préoccupations exprimées par le Président du Conseil italien,

<sup>1</sup> L'article IV des statuts du Fonds monétaire international (FMI) stipule que ce dernier « exerce une ferme surveillance sur les politiques de change des États membres et adopte des principes spécifiques pour guider les États membres en ce qui concerne ces politiques » ; en pratique, cette surveillance comprend des missions annuelles du FMI réalisées dans les pays concernés, durant lesquelles de nombreuses questions économiques sont abordées (situation macroéconomique, finances publiques, réformes structurelles, situation du secteur bancaire et financier, etc.).

<sup>2</sup> Les apports du « six-pack » à la gouvernance économique et financière de l'Union économique et monétaire (UEM) sont présentés et analysés par votre rapporteur général dans le tome I du rapport portant sur le projet de loi de finances pour 2014 (cf. rapport général n° 156 (2013-2014) sur le projet de loi de finances pour 2014 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat).

---

Matteo Renzi, et le Président de la République, François Hollande, concernant **la nécessité de favoriser l'investissement public et d'utiliser, à cet effet, les « flexibilités » du Pacte de stabilité et de croissance.**

À cet égard, donnant suite aux initiatives italienne et française, le Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 a estimé que les *« réformes structurelles qui favorisent la croissance et améliorent la viabilité des finances publiques devraient bénéficier d'une attention particulière, y compris par une évaluation appropriée des mesures budgétaires et des réformes structurelles, en utilisant au mieux la flexibilité qu'offrent les règles actuelles du Pacte de stabilité et de croissance »*<sup>1</sup> ; sur ce point, il convient de rappeler que la Commission doit présenter, d'ici décembre 2014, un rapport sur l'application du cadre de gouvernance de l'Union européenne.

Une solution équilibrée semble, en effet, devoir être trouvée, permettant tout à la fois la poursuite du **redressement des comptes publics** - condition nécessaire à la crédibilité de la zone euro et, plus largement, de l'Union européenne - et la **réalisation des investissements nécessaires au renforcement de la croissance potentielle et à la préservation de l'attractivité économique des pays européens.**

#### A. LE REcul DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC DANS LA ZONE EURO

Or, il semble que jusqu'à présent, **les ajustements budgétaires réalisés dans la zone euro se sont faits essentiellement au détriment de l'investissement public.** Ceci ne saurait surprendre, dès lors que les dépenses de fonctionnement présentent une certaine inertie et que l'accroissement des prestations sociales dans un contexte de dégradation de la situation économique joue un rôle de stabilisation conjoncturelle.

Ainsi, les données d'Eurostat portant sur la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques - qui ne tient, toutefois, pas compte des dépenses de recherche et développement (R&D), en application des règles dites « SEC 95 »<sup>2</sup>, ni des rémunérations des personnels de recherche - font apparaître **un net recul de l'investissement public dans la zone euro depuis 2009, la FBCF étant passée de 2,8 % du PIB à 2,1 % entre 2009 et 2013**, comme le font apparaître les graphiques ci-après.

Cette évolution renvoie à une réalité contrastée. Si la part de la FBCF dans le PIB est demeurée à peu près stable pour des pays comme la France ou encore l'Allemagne, celle-ci a **reculé dans les États ayant procédé à des ajustements budgétaires de grande ampleur** comme l'Italie ou, de manière

---

<sup>1</sup> Conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 (EUCO 79/14).

<sup>2</sup> Le système européen de comptes nationaux actuel, dit « SEC 95 », sera remplacé, au cours du second semestre 2014, par un nouveau système dit « SEC 2010 ». Les principales évolutions induites par ce changement de système - dont la comptabilisation des dépenses de recherche et développement (R&D) dans la FBCF - sont décrites dans l'encadré ci-après portant sur l'évolution du système européen de comptes nationaux.

---

plus évidente encore, l'Espagne. Ceci se vérifie, en effet, tout particulièrement pour les pays bénéficiant des programmes européens d'assistance financière qui comprennent, outre l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, le Portugal et Chypre.

La réduction du poids de l'investissement public dans le PIB est d'autant plus remarquable que **la part de la dépense publique dans le PIB de la zone euro a, elle, augmenté au cours de la période** – en particulier sous l'effet des plans de relance opérés en Europe à compter de 2009 –, passant de 47,2 % du PIB à 49,8 % entre 2008 et 2013. Il apparaît donc que, dans un contexte de tensions sur les dépenses publiques, la stabilisation budgétaire s'est faite en partie au détriment de la FBCF des administrations publiques.

Si l'on raisonne à un niveau agrégé, il apparaît que le poids des prestations sociales, hors prestations en nature, a crû de 2,0 points entre 2008 et 2013, progressant de 15,9 % du PIB à 17,9 % – ce qui est à attribuer, essentiellement, à la mobilisation des stabilisateurs automatiques, comme l'assurance chômage. Dans un contexte marqué par un recul de la FBCF de 0,5 point de PIB, l'évolution de la part de la dépense publique dans le PIB au cours de la période 2008-2013 – soit + 2,6 points de PIB<sup>1</sup> – a donc également résulté de la hausse des autres dépenses des administrations (+ 1,1 point de PIB), comme celles de fonctionnement. Il en ressort que **la formation brute de capital fixe (FBCF) constitue la seule grande sous-catégorie de la dépense publique dont la part dans le PIB a reculé au niveau de la zone euro**, ce qui fait ressortir la forte pression exercée par les ajustements budgétaires sur l'investissement public dans un contexte de mobilisation des stabilisateurs automatiques.

Pour prendre le cas de l'Espagne, la FBCF a reculé de 4,0 % du PIB en 2008 à 1,5 % en 2013 (- 2,5 points), alors que la dépense publique progressait, dans le même temps, de 41,4 % du PIB à 44,8 % (+ 3,4 points), et que les prestations sociales augmentaient de 12,5 % du PIB à 16,6 % (+ 4,1 points)<sup>2</sup>. Ainsi, **dans le cas particulier d'un pays ayant recouru à l'assistance financière européenne, l'investissement public a supporté la majeure partie de l'ajustement budgétaire**, les autres dépenses ayant reculé de 1,8 point de PIB entre 2008 et 2013, soit moins que la FBCF.

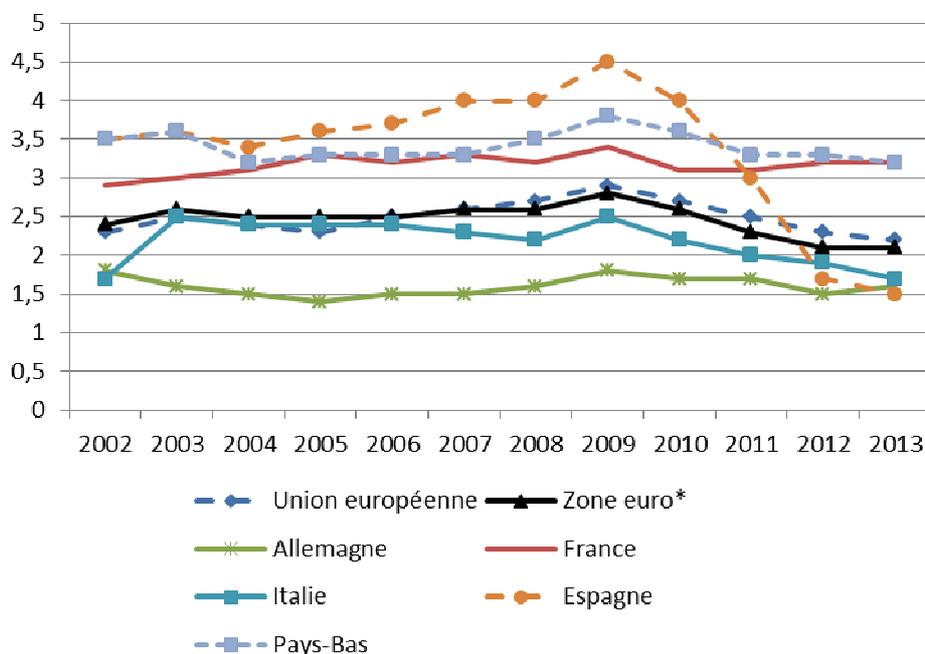
---

<sup>1</sup> Entre 2008 et 2013, la part de la dépense publique dans le PIB au sein de la zone euro est passée de 47,2 % à 49,8 %.

<sup>2</sup> Ces évolutions sont également imputables au recul du PIB en Espagne au cours de la période.

### Évolution de l'investissement public dans la zone euro

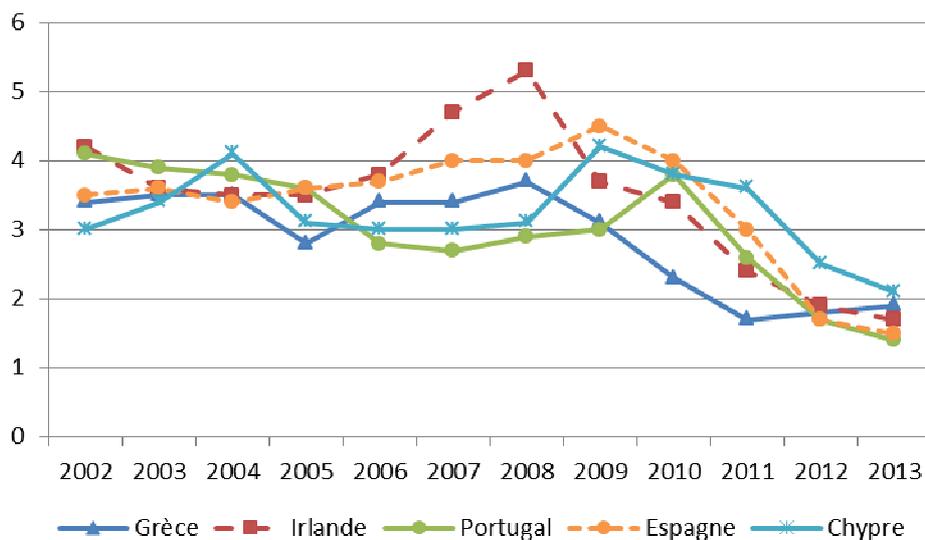
(en % du PIB)



\* Composition variable : moyenne de l'ensemble des États membres de la zone euro au cours de l'année considérée

### Évolution de l'investissement public dans les pays bénéficiaires des programmes européens d'assistance financière

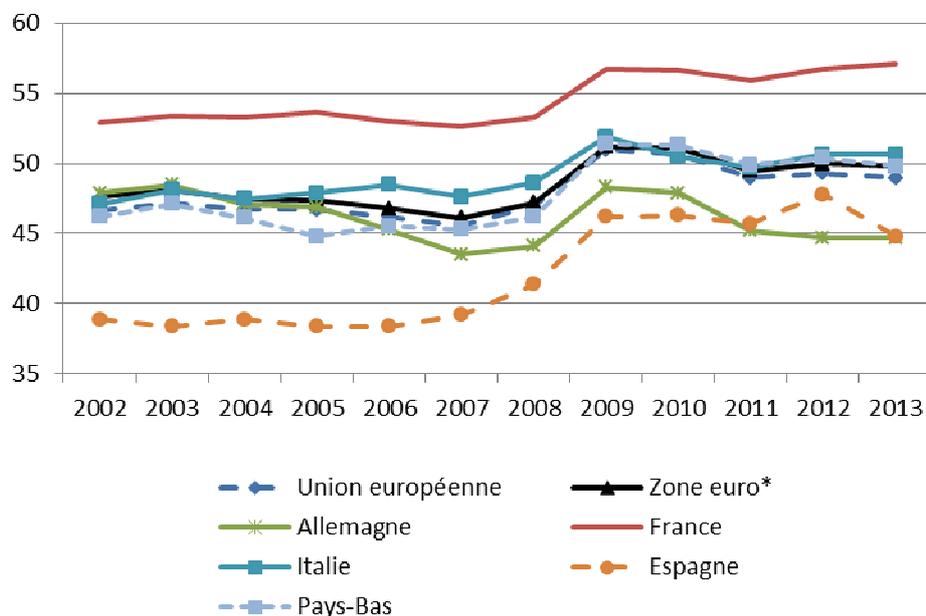
(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'Eurostat)

### Évolution de la part des dépenses publiques des pays de la zone euro dans le PIB

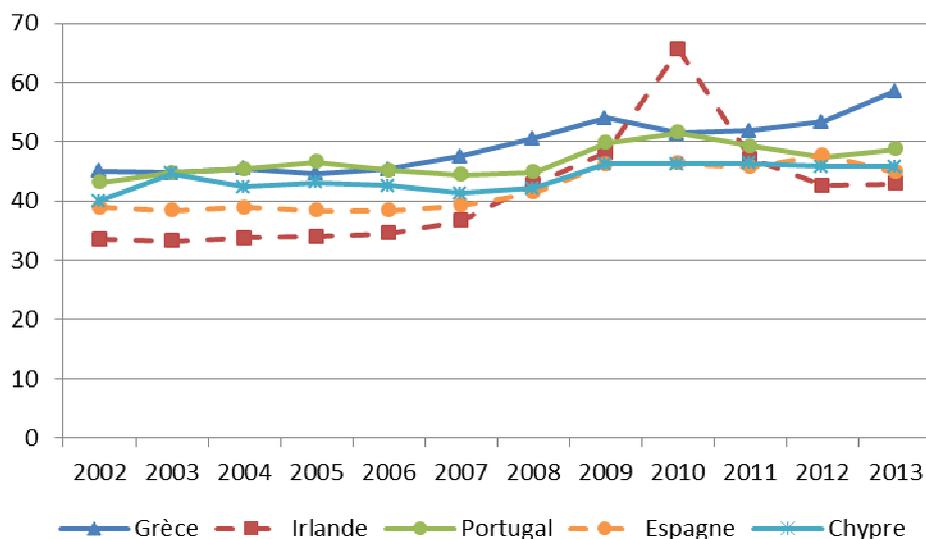
(en % du PIB)



\* Composition variable : moyenne de l'ensemble des États membres de la zone euro au cours de l'année considérée

### Évolution de la part des dépenses publiques des pays bénéficiaires des programmes européens d'assistance financière dans le PIB

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'Eurostat)

### L'évolution du système européen de comptes nationaux

À l'occasion de la sortie des comptes nationaux le 14 mai dernier, l'Insee a mis en application, pour la première fois, le nouveau système européen de comptes nationaux, dit « SEC 2010 » -, qui constitue la déclinaison européenne<sup>1</sup> des nouvelles normes de comptabilité nationale édictées par le système de comptes nationaux (SCN 2008), sous l'égide de l'Organisation des Nations unies (ONU). Cette évolution des comptes nationaux a eu pour conséquence une révision du niveau de certains agrégats macroéconomiques, comme le produit intérieur brut (PIB) ou encore l'investissement, ainsi que de certains ratio - à l'instar, notamment, du déficit public en points de PIB. Ainsi, **les modifications apportées ont abouti à une révision du PIB de l'année 2010 de + 3,2 %<sup>2</sup>, soit + 61,8 milliards d'euros (cf. *infra*, la révision des grands agrégats pour l'année 2010).**

Quels sont les principaux changements apportés par le nouveau système de comptes nationaux ? Tout d'abord, celui-ci retient **une définition élargie des actifs et de l'investissement**, qui intègrent désormais les activités de recherche et développement (R&D), les bases de données et les systèmes d'armes militaires (véhicules, sous-marins, blindés, etc.), désormais comptabilisés en formation brute de capital fixe (FBCF) et non plus en consommation intermédiaire. Ceci a, notamment, pour effet de relever le niveau des valeurs ajoutées des différents secteurs institutionnels - et donc du PIB<sup>3</sup>.

En outre, des innovations ont été introduites pour **améliorer la description de l'activité des sociétés financières**, notamment des entreprises d'assurance. Aussi, l'activité des entreprises de réassurance, jusqu'alors consolidée avec celle des assureurs directs, est désormais décrite séparément. Toutefois, cette évolution est sans incidence sur le PIB, ce qui n'est pas le cas de la nouvelle mesure de la production de services d'assurance-dommages et du changement du périmètre des sociétés financières qui intègre, dorénavant, toutes les holdings.

**Les échanges extérieurs sont également modifiés par l'application du critère de transfert de propriété.** La description des échanges extérieurs n'est plus fondée sur l'observation des flux physiques à la frontière des pays par les Douanes, mais sur la notion de transfert de propriété. Cela a pour conséquence de modifier l'enregistrement comptable du travail à façon et du négoce international.

**Quelques modifications du SEC 2010 affectent le compte des administrations publiques (APU).** La principale d'entre elles consiste à enregistrer les crédits d'impôts restituables non plus en moindres recettes, mais en dépenses. De même, le traitement des soultes que les entreprises publiques versent aux APU en cas de transfert à celles-ci de leurs engagements vis-à-vis de leurs salariés en matière de retraite est modifié - celles-ci ne seront plus comptabilisées en une seule fois, mais étalées sur la durée de versement des pensions - et le périmètre des APU évolue à la marge.

<sup>1</sup> Cf. règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

<sup>2</sup> Il convient de préciser qu'outre le passage au SEC 2010, des améliorations méthodologiques ou de sources ont également eu une incidence sur le PIB.

<sup>3</sup> Afin de bien comprendre ce mécanisme, il convient de rappeler que le PIB est égal à la somme des valeurs ajoutées des différents secteurs institutionnels et que, pour les unités marchandes par exemple, la valeur ajoutée est obtenue en soustrayant à la production les consommations intermédiaires.

La révision des grands agrégats pour l'année 2010

Indicateur	Révision	Nouveau niveau	Origine des principales révisions
Produit intérieur brut (PIB)	+ 3,2 %	1 998,5 Md€	Comptabilisation en investissement des dépenses en R&D, systèmes d'armes et bases de données, calage sur Esane
Revenu national brut (RNB)	+ 3,2 %	2 039,3 Md€	Comptabilisation en investissement des dépenses en R&D, systèmes d'armes et bases de données, calage sur Esane
Taux de marge des Sociétés non financières (SNF)	+ 1,5 pt	31,6 %	Comptabilisation en investissement des dépenses en R&D et bases de données, calage sur Esane
Taux d'investissement des SNF	+ 2,8 pts	22,1 %	Comptabilisation en investissement des dépenses en R&D et bases de données, calage sur Esane
Taux d'autofinancement des SNF	+ 1,7 pt	85,6 %	Comptabilisation en investissement des dépenses en R&D et bases de données, calage sur Esane, crédits d'impôt
Part de l'industrie dans la valeur ajoutée totale	+ 0,7 pt	13,5 %	Comptabilisation en investissement des dépenses en R&D et bases de données
Part des services non marchands dans la valeur ajoutée totale	- 0,1 pt	22,5 %	Comptabilisation en investissement des dépenses en R&D et systèmes d'armes
Total des exportations	+ 5,2 %	520,5 Md€	Travail à façon, calage sur ECEIS
Total des importations	+ 3,7 %	558,1 Md€	Travail à façon, calage sur ECEIS
FBCF	+ 16,9 %	441,1 Md€	comptabilisation en investissement des dépenses en R&D, systèmes d'armes et bases de données
Taux d'épargne des ménages	- 0,1 pt	15,8 %	Peu d'effets directs des innovations du SEC 2010
Ratio déficit public / PIB	- 0,3 pt	6,8 %	Variable selon les années (soutles, crédits d'impôt) même si en moyenne le ratio est un peu plus faible en raison du relèvement du PIB
Ratio dette publique / PIB	- 1,5 pt	80,8 %	Effet prédominant de la révision à la hausse du PIB
Ratio recettes publiques / PIB	+ 0,2 pt	49,6 %	Effet prédominant de la révision à la hausse du PIB, contrebalancé par le nouveau traitement des crédits d'impôt et de la R&D non marchande
Ratio dépenses publiques / PIB	- 0,1 pt	56,4 %	Effet prédominant de la révision à la hausse du PIB, contrebalancé par le nouveau traitement des crédits d'impôt et de la R&D non marchande
Ratio prélèvements obligatoires / PIB	- 1,3 pt	41,3 %	Effet prédominant de la révision à la hausse du PIB

Source : Insee (15 mai 2014)

## B. INVESTISSEMENT PUBLIC ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Cette évolution est d'autant plus dommageable que **l'investissement public joue un rôle essentiel dans l'activité économique**. Si la question de l'influence des investissements publics et, notamment, des infrastructures publiques sur la croissance est ancienne, celle-ci a fait l'objet d'une redécouverte par la littérature économique à compter de la fin des années 1980. Auparavant perçu principalement comme un facteur de la demande, **l'investissement public est désormais davantage appréhendé comme un levier de renforcement du potentiel productif d'une économie**.

Les économistes ont identifié plusieurs mécanismes par lesquels les investissements publics affectent la croissance économique. Tout d'abord, **les infrastructures publiques peuvent avoir un effet sur la productivité des facteurs de production**, en venant soutenir les activités des ménages ou des entreprises ; à titre d'exemple, les infrastructures routières sont de nature à

---

réduire les coûts et la durée du transport<sup>1</sup>. Le même raisonnement peut être tenu avec les infrastructures de télécommunication, d'énergie, etc. En outre, par le biais de l'augmentation de la productivité des facteurs de production, les infrastructures publiques peuvent entraîner une augmentation du rendement du capital et **favoriser, de ce fait, une hausse de l'investissement privé**<sup>2</sup>. Ceci renvoie directement à la question de l'attractivité territoriale : en accroissant la rentabilité des activités privées, les infrastructures publiques encouragent les investissements privés sur le territoire concerné. Certains auteurs ont pu, par ailleurs, identifier des liens plus indirects entre les infrastructures publiques et la croissance ; ainsi les infrastructures de transports peuvent-elles **encourager les échanges commerciaux internationaux** et, de ce fait, l'activité économique<sup>3</sup>.

Certes, à court terme, **une hausse des investissements publics peut être à l'origine d'un effet d'éviction** soit parce qu'ils détournent des capitaux des investissements privés, soit parce qu'ils créent une tension à la hausse sur les taux d'intérêt. Néanmoins, ce risque paraît limité pour les États pouvant se procurer des liquidités sur les marchés internationaux de capitaux – à cet égard, il faut relever la particulière faiblesse des taux d'intérêt à long terme actuellement constatée dans la zone euro et aux États-Unis – et, en tout état de cause, différents économistes ont montré que les incidences positives surpassaient cet éventuel effet d'éviction.

En outre, **tous les investissements publics n'ont pas les mêmes effets sur l'activité économique**. Aussi, comme l'a montré la littérature économique<sup>4</sup>, il convient d'être particulièrement attentif à l'aspect « qualitatif » des investissements engagés. À cet égard, la démarche d'évaluation systématique des investissements civils de l'État et de certains établissements publics, dont le principe a été posé par l'article 17 de la loi de

---

<sup>1</sup> Cf. David Aschauer, « Is Public Expenditure Productive? », *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, 1989 et Alicia Munnell, « How Does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance? » in Alicia Munnell (éd.), *Is There a Shortfall in Public Capital Investment?*, 1990.

<sup>2</sup> Cf. José Albala-Bertrand et Emmanuel Mamatzakis, « The Impact of Public Infrastructure on the Productivity of the Chilean Economy », *Review of Development Economics*, vol. 8, 2004.

<sup>3</sup> Cf. Stefania Scandizzo et Pablo Sanguinetti, « Infrastructure in Latin America: Achieving High Impact Management », *Discussion Draft 2009 Latin America Emerging Markets Forum*, 2009.

<sup>4</sup> Cf. Douglas Sutherland, Sónia Araújo, Balázs Égert et Tomasz Kozluk, « Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies », *OECD Economic Department Working Paper No. 686*, 2009.

---

programmation (LPFP) pour les années 2012 à 2017<sup>1</sup> et précisé par le décret du 23 décembre 2013<sup>2</sup>, a constitué une innovation majeure.

### C. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'INVESTISSEMENT PUBLIC ?

L'investissement public constitue **l'un des principaux enjeux auxquels les États européens seront confrontés au cours des années à venir**. À ce titre, il convient de rappeler que la Commission européenne a récemment estimé à **1 000 milliards d'euros les besoins d'investissement** dans les réseaux d'infrastructures de transport, de télécommunication et d'énergie d'importance européenne pour la période allant jusqu'à 2020.

Eu égard aux montants en jeu, **il est impératif que l'ensemble des pays de l'Union européenne et, en particulier, de la zone euro se mobilisent pleinement en faveur de l'investissement public**. Par suite, l'on peut regretter que certains États disposant à ce jour de « marges de manœuvre » budgétaires ne se montrent pas plus soucieux de cette question. La formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques ne s'est élevée, en Allemagne, qu'à 1,6 % du PIB en moyenne depuis le début des années 2000. Cette situation devrait se révéler, à terme, problématique ; en effet, lors d'une audition conjointe de la commission des finances du Sénat, le chef du service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes de la direction générale du Trésor, Renaud Lassus, a rappelé que *« de plus en plus, les Allemands, patrons comme universitaires, reconnaissent que le sous-investissement public risque de freiner leur croissance. Il est souvent donné l'exemple des ponts vers le port d'Hambourg, point de départ des exportations, devenus inutilisables faute d'investissements... »*<sup>3</sup>. Pour trivial qu'il puisse paraître, cet exemple apparaît comme symptomatique de l'insuffisance actuelle de l'investissement public en Allemagne - qui a été soulignée par la Commission européenne dans le cadre de la procédure de déséquilibres macroéconomiques (PDM) en mars 2014 et dénoncée, en juin dernier, par la Fédération de l'industrie allemande (BDI) -, mais également en Europe car, dans un environnement mondialisé, **les infrastructures**

---

<sup>1</sup> L'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 dispose que les « projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable ».

<sup>2</sup> Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics.

<sup>3</sup> Cf. audition conjointe de MM. Michel Aglietta, professeur émérite à l'Université Paris X Nanterre, Anton Brender, directeur des études économiques de Candriam et professeur associé honoraire à l'Université Paris-Dauphine, Renaud Lassus, chef du service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes de la direction générale du Trésor, et Xavier Timbaud, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), du 28 mai 2014 par la commission des finances du Sénat.

---

publiques de chacun des États membres de l'Union s'inscrivent, de fait, dans l'« actif » de tous les autres.

Dès lors, **il est absolument impératif que l'investissement public fasse désormais l'objet d'une attention toute particulière dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) instituée avec le « six-pack »** (cf. encadré ci-après). De même, comme l'a demandé le Conseil européen de juin dernier, il conviendra d'**utiliser « au mieux » la flexibilité qu'offre le Pacte de stabilité et de croissance (PSC)**, selon des modalités encore à définir, afin de garantir que les ajustements budgétaires, qui n'en sont pas moins nécessaires, ne se fassent pas au détriment de l'investissement public et, donc, de la croissance potentielle et de l'attractivité de l'Europe. En outre, chaque État membre devrait se montrer attentif à ce que **les choix réalisés en vue du redressement des comptes publics évitent de peser essentiellement sur la formation brute de capital fixe (FBCF) comme cela a été le cas, dans de nombreux pays, jusqu'à présent**, ainsi que nous l'avons montré précédemment. Ceci appelle un pilotage plus fin de la consolidation des finances publiques et des efforts demandés aux différents sous-secteurs des administrations publiques ; à cet égard, il convient de rappeler que les administrations locales ont supporté, en 2013, près de 60 % en moyenne de la FBCF publique dans la zone euro et dans l'Union européenne.

Pour autant, en raison des contraintes qui pèsent sur les budgets des États européens, il semble indispensable que des **initiatives supplémentaires soient prises au niveau de l'Union européenne ou, du moins, de la zone euro**. Aussi la logique sous-tendant la mobilisation de la Banque européenne d'investissement (BEI) afin de financer des projets d'investissements au sein de l'Union européenne, et ce dans le cadre du Pacte européen pour la croissance et l'emploi, doit-elle être prolongée et renforcée. C'est d'ailleurs ce qu'a récemment proposé le Président de la République, François Hollande, à travers l'« **agenda pour la croissance et le changement en Europe** » qui a été adressé, à la fin du mois de juin, à Herman Van Rompuy, le président du Conseil européen. Par ailleurs, le ministre italien de l'économie, Pier Carlo Padoan, a récemment rappelé que la **relance des investissements dans les infrastructures** figurait parmi les principaux objectifs de la présidence italienne de l'Union européenne, débutée le 1<sup>er</sup> juillet dernier.

De nombreuses initiatives tendant à la création d'**une capacité budgétaire propre de l'Union européenne, voire de la zone euro**, ont commencé à émerger au cours de la période récente ; votre rapporteur général avait eu l'occasion de les commenter dans un rapport sur une proposition de résolution européenne sur l'approfondissement de l'Union

---

économique et monétaire<sup>1</sup>. Toutefois, force est de constater que, tel qu'il est conçu à ce jour, la finalité de ce « budget européen » serait principalement contra-cyclique en ce qu'il devrait contribuer à absorber les chocs économiques affectant certains pays. Or, il semblerait opportun que **les réflexions en faveur de la constitution d'une telle capacité budgétaire** – qui seront alimentées par les travaux de la Commission européenne et de la présidence du Conseil européen – **intègrent d'ores et déjà la nécessité d'une contribution à l'investissement public.**

L'ampleur des enjeux ne doit pas être sous-estimée. En effet, **le montant annuel de la formation brute de capital fixe (FBCF) dans la zone euro dans sa composition actuelle a reculé de 50 milliards d'euros entre 2009 et 2013**, soit de près de 19 %. En outre, il convient de relever que si la part de la FBCF publique dans le PIB était restée au niveau observé en 2008, **l'investissement cumulé au cours de la période 2009-2013 aurait été supérieur de près de 100 milliards d'euros à celui constaté.** Les « retards » pris en matière d'investissements publics, ajoutés aux besoins identifiés en ce domaine, montrent qu'un effort considérable devra être consenti au cours des prochaines années.

Aussi d'autres voies mériteraient-elles d'être explorées, à l'instar de celle avancée par Michel Aglietta qui a rappelé, lors de l'audition conjointe de votre commission des finances précitée, sa proposition tendant à « *engager un programme d'investissements publics au niveau européen – financé par l'épargne du secteur privé – pour mettre en œuvre une politique comparable à ce qu'a été le New Deal des années 1930 aux États-Unis, en créant notamment un fonds de développement doté d'un capital initial public qui émettrait des titres* ».

Loin de se limiter à l'Europe, **l'insuffisance de l'investissement public concerne l'ensemble des économies.** À cet égard, lors des Rencontres économiques d'Aix-en-Provence au début du mois de juillet, Christine Lagarde, directrice générale du Fonds monétaire international (FMI), a insisté sur **la nécessité d'une « relance des investissements publics surtout dans les économies avancées »**, notant qu'à la fin de l'année 2013, le niveau des investissements était inférieur de 20 % à leur niveau d'avant-crise. En outre, cette dernière a relevé l'existence de conditions favorables à l'investissement en infrastructure, notamment en raison d'opportunités de financement favorables sur les marchés financiers.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 327 (2013-2014) sur la proposition de résolution européenne sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM) fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

### La procédure de déséquilibres macroéconomiques (PDM)

Instituée en novembre 2011 dans le cadre du « six-pack »<sup>1</sup>, la procédure de déséquilibres macroéconomiques (PDM) permet à la Commission et au Conseil de l'Union européenne d'adopter à titre préventif, soit avant que les déséquilibres ne s'aggravent, des recommandations. Dans les cas les plus graves, **le volet correctif permet l'ouverture d'une procédure de déséquilibre excessif** à l'encontre de l'État concerné, qui doit alors soumettre un plan d'action corrective comportant une feuille de route précise et les délais de mise en œuvre des mesures prévues.

**S'agissant des États membres de la zone euro, l'application du volet correctif est particulièrement rigoureuse** dans la mesure où un État qui ne met pas en œuvre les mesures recommandées peut se voir imposer un dépôt portant intérêt. En outre, si celui-ci persiste à ne pas se conformer à ces recommandations, le dépôt portant intérêt peut être converti en amende<sup>2</sup>. Des sanctions peuvent également être appliquées à un État qui, après deux rappels, n'a pas remis un plan d'action corrective satisfaisant. **Les sanctions sont adoptées par le Conseil de l'Union européenne à la majorité qualifiée inversée (MQI)<sup>3</sup>, ce qui leur confère un caractère quasi automatique.**

Afin de pleinement s'inscrire dans le cadre du semestre européen, la mise en œuvre de **la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) suit le calendrier suivant :**

- **en novembre-décembre**, la Commission publie **le rapport sur le mécanisme d'alerte**, qui fait le point sur l'évolution de la situation macroéconomique dans les différents pays de l'Union européenne. Sur la base de ce rapport, elle peut décider de réaliser un bilan approfondi de la situation dans les pays où le risque de déséquilibres macroéconomiques est considéré comme élevé ;

- **en mars-avril**, la Commission publie les bilans approfondis relatifs aux déséquilibres macroéconomiques.

Les préconisations figurant dans les bilans approfondis inspirent, généralement, les recommandations par pays que la Commission transmet ensuite au Conseil de l'Union européenne.

<sup>1</sup> La procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) a été instituée par deux règlements du « six-pack », les règlements (UE) du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 n° 1174/2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro et n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques.

<sup>2</sup> Le montant de cette amende peut représenter jusqu'à 0,1 % du PIB de l'État membre.

<sup>3</sup> En application de la procédure de la majorité qualifiée inversée (MQI), une recommandation de la Commission européenne est réputée adoptée sauf si le Conseil de l'Union européenne, statuant à la majorité qualifiée, décide de la rejeter dans un délai donné. Cette procédure de décision vise à rendre plus difficile la constitution d'une majorité de blocage au sein du Conseil de l'Union européenne.

---

## DEUXIÈME PARTIE LES PERSPECTIVES POUR LE BUDGET TRIENNAL DE L'ÉTAT 2015-2017

### I. LES PLAFONDS DE CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR LA PÉRIODE 2015-2017

#### A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE 50 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES

##### 1. Un effort de l'État permettant de faire mieux que respecter les normes de dépenses

Selon le rapport du Gouvernement, en vue d'atteindre, à l'horizon 2017, un montant d'économies sur les dépenses du budget de l'État à hauteur de 18 milliards d'euros par rapport à leur évolution tendancielle, « *la loi de programmation des finances publiques 2014-2017 fixera des objectifs d'évolution des dépenses de l'État plus ambitieux que ceux définis par la précédente loi de programmation pour la période 2012-2017* ».

Pour mémoire, cette dernière avait fixé un double objectif d'évolution des dépenses :

- leur stabilisation en volume (en euros constants), c'est-à-dire une progression limitée au rythme de l'inflation (norme « zéro volume ») ;

- hors charge de la dette et pensions, leur stabilisation en valeur (en euros courants) au niveau des crédits autorisés par la LFI 2012, soit 279,5 milliards d'euros à périmètre constant et hors dépenses exceptionnelles (norme « zéro valeur »).

Comme le montre le tableau ci-après, ces **normes devraient être plus que respectées en 2015** :

- **sur le périmètre de la norme « zéro valeur », les dépenses de l'État seraient inférieures de 4,2 milliards d'euros à la LFI 2014** (soit une baisse de 1,5 %) ; les seules dépenses du budget général et les taxes affectées plafonnées diminueraient de 1,8 milliard d'euros ; par ailleurs, les transferts aux collectivités territoriales seraient réduits de 3,7 milliards d'euros - comme pour les deux années suivantes - dans le cadre de leur diminution en niveau de 11 milliards d'euros d'ici à 2017 ; enfin, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne augmenterait de 0,8 milliard d'euros ;

- **sur le périmètre de la norme « zéro volume », les dépenses seraient inférieures de 3,8 milliards d'euros aux prévisions de la LFI 2014**. Cette différence de 400 millions d'euros résulterait essentiellement de la révision à la hausse de la charge de la dette. En effet, le Gouvernement

anticipe, par prudence, une hausse des taux d'intérêts, qui ne s'est pas réalisée à ce jour.

À l'issue de la prochaine période de programmation triennale (2015-2017), les dépenses de l'État seraient en recul, en valeur absolue, de 11,5 milliards d'euros sur la norme « zéro valeur » et de 2,5 milliards d'euros sur la norme « zéro volume », par rapport à la LFI 2014. Les économies réalisées sur le champ de la norme « zéro valeur » seraient en effet réduites par une hausse de la charge de la dette (+ 6,8 milliards d'euros) et une augmentation des contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions » (+ 2,3 milliards d'euros), compte tenu d'hypothèses prudentes concernant les déterminants de l'évolution de ces dépenses.

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement, notamment à l'occasion de la présentation du programme de stabilité, 50 milliards d'euros d'économies seraient réalisées sur les dépenses des administrations publiques au cours de la période 2015-2017. Cet effort en dépenses sans précédent comprendrait, rappelons-le, 18 milliards d'euros d'économies sur les dépenses de l'État, 11 milliards d'euros sur celles des collectivités territoriales et 21 milliards d'euros sur celles des administrations de sécurité sociale (ASSO).

**S'agissant de l'État, les 18 milliards d'euros d'économies réalisées sont calculées, comme cela est toujours le cas, par rapport au tendanciel d'évolution spontanée de ses dépenses : sur l'ensemble de la période de programmation, cet effort se traduit par une diminution des dépenses relevant de la norme « zéro valeur » de 0,5 milliard d'euros, hors diminution de ses concours financiers aux collectivités territoriales.**

## **2. La maîtrise attendue des dépenses des collectivités territoriales**

Concernant les collectivités territoriales, il est demandé un effort de 11 milliards d'euros, également par rapport au tendanciel d'évolution de leurs dépenses, qui correspondrait donc à une moindre progression des dépenses locales sur la période 2015-2017 ; ainsi, **celles-ci augmenteraient tout de même de près de 10 milliards d'euros entre 2014 et 2017 selon le programme de stabilité 2014-2017.**

En tout état de cause, **les 11 milliards d'euros d'économies demandées aux collectivités - qui apparaissent dans le tableau ci-après sous l'angle des dépenses de l'État - n'entrent aucunement dans l'effort en dépenses de 18 milliards d'euros qui sera consenti par ce dernier.**

---

Votre rapporteur général souhaite insister sur le fait que **l'enjeu n'est pas, pour l'État, d'améliorer sa situation budgétaire au détriment de celle des collectivités, à travers la diminution de ses concours financiers.** En effet :

- d'une part, **la norme « zéro valeur » serait respectée sur la durée de la période de programmation, sans qu'il soit besoin de prendre en compte cette diminution** : ce n'est donc pas cette dernière qui permet à l'État de tenir ses engagements ;

- d'autre part, si le suivi du déficit budgétaire est une donnée utile dans le cadre de l'examen des différents projets de loi de finances, l'appréciation de la situation de nos finances publiques porte, dans le cadre des mécanismes mis en place par l'Union européenne, sur l'ensemble des administrations publiques. À cet égard, **un euro dépensé par les collectivités territoriales est strictement équivalent à un euro dépensé par l'État : un transfert entre administrations publiques est sans effet sur les ratios servant au pilotage et au suivi de nos finances publiques.**

Il convient donc de conserver à l'esprit que **l'enjeu, s'agissant du respect de notre trajectoire de finances publiques, réside dans la maîtrise de l'ensemble des dépenses publiques**, y compris locales. L'État ne pouvant pas piloter ces dernières, compte tenu du principe de libre administration des collectivités territoriales, **la diminution de ses concours financiers constitue un levier de la maîtrise des dépenses locales.**

Sur ce point, le Gouvernement compte notamment sur les dispositions du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, actuellement en cours de discussion au Parlement, pour rationaliser la dépense publique locale, en particulier en réduisant le nombre de structures, en favorisant les économies d'échelle et en mutualisant un certain nombre de fonctions entre collectivités.

La Cour des comptes a toutefois émis des doutes sur le report intégral de la baisse des dotations de l'État sur les dépenses des collectivités territoriales. Ainsi, lors de son audition par votre commission des finances en date du 18 juin, le Premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, a indiqué : *« Les collectivités territoriales contribueraient pour 11 milliards d'euros : le Gouvernement anticipe un ralentissement marqué de leurs dépenses sous l'effet de l'évolution des dotations de l'État et d'une baisse des investissements. Plus précisément, il anticipe qu'un euro de dotation en moins entrainera un euro de moindre dépense. Or rien n'empêche les collectivités de relever la fiscalité locale ou de recourir à l'endettement. En 2013, alors que les communes subissaient le gel des dotations de l'État, leurs dépenses de fonctionnement se sont accrues et leur déficit, ou plutôt leur besoin de financement, a progressé. Les dépenses de personnel ont progressé de 2,6 % dans les communes et de 7,2 % dans les intercommunalités ».* Lors de cette même audition, le président de la première chambre, Raoul Briet, a précisé : *« Les 11 milliards d'euros de diminution des dotations de l'État correspondent à un transfert entre*

administrations publiques. Dans le programme de stabilité, une baisse de dépenses des collectivités locales de 11 milliards a été inscrite. Nous nous interrogeons sur le caractère automatique de cette diminution de un pour un, puisque les collectivités peuvent financer leurs dépenses autrement ».

Il convient de rappeler, en tout état de cause, que les collectivités territoriales disposent de ressources fiscales dont la croissance spontanée, liée à la seule évolution de l'assiette des différents impôts, serait de l'ordre d'une quinzaine de milliards d'euros entre 2014 et 2017, soit un montant supérieur à celui de la baisse des dotations de l'État sur la période.

En définitive, **il serait donc inexact d'affirmer que l'État réduirait son niveau d'effort en reportant une partie de celui-ci sur les collectivités territoriales, de même que de considérer que ce niveau serait moins exigeant que celui demandé à ces dernières.** Pour autant, la diminution des concours financiers correspond bien, pour les collectivités territoriales, à un défi particulièrement exigeant et à une rupture par rapport à la tendance passée, alors que l'État s'astreint depuis déjà plusieurs années à une forte contrainte budgétaire.

#### Évolutions des dépenses sous les normes zéro valeur et zéro volume (2014-2017)

(crédits de paiement, en milliards d'euros, au format constant LFI 2014)

	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2014-2015 (en milliards d'euros)	Évolution 2014-2015 (en %)	LPFP 2016	LPFP 2017	Évolution 2014-2017 (en milliards d'euros)	Évolution 2014-2017 (en %)
Dépenses du budget général (hors dette et pensions et mission RCT)	196,3	195,6	-0,7	-0,37	195,4	194,9	-1,5	-0,75
Taxes affectées plafonnées	5,6	4,5	-1,1	-19,42	4,4	4,8	-0,8	-14,03
<b>Sous total</b>	<b>201,9</b>	<b>200,1</b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,90</b>	<b>199,8</b>	<b>199,7</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,12</b>
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne	20,2	21,0	0,8	4,04	22,8	21,5	1,3	6,22
Transferts aux collectivités locales (PSR + RCT)	56,8	53,1	-3,7	-6,45	49,5	45,8	-11,0	-19,36
Prélèvements sur fonds de roulement prévus en LFI 2014	-0,5		0,5				0,5	-100,00
<b>Total des dépenses de l'État (hors dette et pensions) sur la norme zéro valeur</b>	<b>278,5</b>	<b>274,3</b>	<b>-4,2</b>	<b>-1,50</b>	<b>272,1</b>	<b>266,9</b>	<b>-11,5</b>	<b>-4,14</b>
Charge de la dette *	46,7	47,0	0,4	0,80	51,1	53,4	6,8	14,53
Contribution au CAS Pensions *	45,4	45,5	0,0	0,10	45,7	47,7	2,3	4,99
dont contributions État *	40,0	40,1	0,0	0,10	40,3	42,0	2,0	4,94
dont contributions opérateurs *	5,4	5,4	0,0	0,13	5,4	5,7	0,3	5,35
<b>Total des dépenses de l'État sur la norme zéro volume **</b>	<b>370,6</b>	<b>366,8</b>	<b>-3,8</b>	<b>-1,02</b>	<b>368,9</b>	<b>368,1</b>	<b>-2,5</b>	<b>-0,67</b>

\* Montants évaluatifs, susceptibles d'évoluer d'ici le dépôt du PLF

NB : le PLFR 2014 prévoit une annulation de 1,8 milliard d'euros sur la charge de la dette (44,9 milliards d'euros)

\*\* Hors dotation au Mécanisme européen de stabilité et 2ème PIA

Source : ministère du budget

---

## B. UNE PROCÉDURE AJUSTÉE POUR DÉCIDER LES ÉCONOMIES ET ARRÊTER LES PLAFONDS DE DÉPENSES

**Afin d'atteindre les objectifs d'économies, une nouvelle procédure a été mise en place avec la création du Conseil stratégique de la dépense publique (CSDP), institué par un décret du 22 janvier 2014<sup>1</sup>, dont l'article 1<sup>er</sup> dispose que le CSDP « est chargé de proposer et de suivre le programme de réalisation des économies structurelles qui sont présentées dans le cadre du programme de stabilité de la France. Il assure le redressement des comptes de la Nation tout en veillant à favoriser la croissance et l'emploi.**

*« Ses décisions sont mises en œuvre par le Gouvernement en vue d'être traduites dans la programmation pluriannuelle des finances publiques transmise aux autorités européennes et, le cas échéant, dans le projet de loi de programmation des finances publiques et le budget triennal ».*

Présidé par le chef de l'État et réunissant le Premier ministre, tout ou partie des autres membres du Gouvernement et, en tant que de besoin, des « représentants des organismes ayant à connaître de la dépense publique ainsi que toute personnalité qualifiée »<sup>2</sup>, le CSDP a un rôle de proposition et de suivi ; il s'est ainsi réuni après la remise du programme de stabilité à la Commission européenne, en vue notamment de préparer le budget triennal pour la période 2015-2017.

Par ailleurs, en application du décret du 22 janvier 2014 précité, la procédure budgétaire en 2015 a eu lieu plus tôt dans l'année et a donné lieu à un **examen systématique de toutes les sources potentielles d'économies** sur le champ des dépenses publiques.

Les **lettres de cadrage** adressées aux ministres par le Premier ministre le **7 mai 2014** pour la préparation du budget triennal de l'État, ont ainsi précisé que :

- « les **efforts sur les dépenses de fonctionnement** seront poursuivis et les **opérations d'investissement** feront l'objet d'une programmation stricte, ce qui suppose de réaliser des **économies sur les dépenses immobilières**, de poursuivre la modernisation des **fonctions support** (achats et systèmes d'information notamment) et plus largement la réduction du train de vie de l'État » ;

- « l'ensemble des **dépenses d'intervention** » devront être réexaminées ;

- « les **agences et les opérateurs de l'État** [...] devront être particulièrement mobilisés », les économies devant être documentées « par des mesures de simplification du paysage des agences, pouvant conduire à la suppression ou à la réinternalisation de certaines d'entre elles, ainsi qu'à des rebudgétisations de taxes affectées » ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 2014-46 du 22 janvier 2014 relatif au Conseil stratégique de la dépense publique.

<sup>2</sup> Article 2 du décret du 22 janvier 2014 précité.

- « les réformes sur les dépenses devront être complétées par des mesures de rationalisation des dépenses fiscales »<sup>1</sup>.

### **C. LES PLAFONDS DES CRÉDITS DES MINISTÈRES POUR LE BUDGET TRIENNAL 2015-2017**

Concernant le budget de l'État, le rapport du Gouvernement n'est tenu, aux termes de l'article 48 de la LOLF, que de présenter « 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 ».

Toutefois, depuis la mise en œuvre des budgets pluriannuels, le Gouvernement transmet également au Parlement un document « tiré à part », qui retrace, de manière agrégée, les arbitrages du budget triennal, et notamment les plafonds de crédits. Ceux-ci sont généralement présentés par mission, mais sont, cette année, présentés par ministère. Cela souligne le fait que bien que la mission constitue l'unité de vote du Parlement, la préparation et la négociation du budget restent, sauf cas particuliers, structurées autour des entités ministérielles.

Les montants doivent être interprétés avec prudence : sans même tenir compte des éventuelles modifications de périmètre des ministères ou de celles relatives au mode de financement des dépenses, les variations de crédits ne sauraient traduire à elles seules les priorités du Gouvernement. À titre d'exemple, la réduction attendue des crédits du ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social (- 1,6 milliard d'euros entre 2014 et 2017, soit une baisse de 14,6 %) correspondrait à la mise en œuvre des mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité et à une diminution attendue des crédits directement liés à l'évolution favorable de la conjoncture économique. *A contrario*, la hausse prévue des crédits du ministère de l'outre-mer entre 2014 et 2017 (+ 4,7 %) traduirait la progression des exonérations de charges sociales, sous l'effet de la majoration du CICE, dont le taux s'élèvera à 9 % en outre-mer.

S'agissant des plafonds de crédits du budget général de l'État arrêtés en vue du budget triennal 2015-2017 :

- le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche bénéficierait d'une hausse de ses crédits de 1,15 milliard d'euros en 2015 (+ 1,7 %) et de 1,76 milliard d'euros en niveau sur la période 2015-2017 (+ 2,6 %) ; l'augmentation des dépenses de personnel de ce ministère, résultant notamment des créations d'emplois annoncées (cf. *infra*), est en partie compensée par des économies sur les dépenses des opérateurs ;

- des postes seraient créés dans la police et la gendarmerie, relevant du ministère de l'intérieur ; en outre, les coûts liés à la réorganisation immobilière des services de police et de gendarmerie seraient partiellement

---

<sup>1</sup> Source : lettres de cadrage. Les éléments soulignés le sont par votre rapporteur général.

---

financés par des économies de fonctionnement ; la dématérialisation de la propagande électorale permettrait enfin de stabiliser les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » au cours du budget triennal ; les crédits du ministère de l'intérieur augmenteraient ainsi de 0,3 % en 2015 par rapport à la LFI 2014 et de 0,5 % entre 2014 et 2017 ;

- les crédits du ministère de la justice augmenteraient de 1,6 % en 2015 et de 1,2 % sur la période 2014-2017 ; les dépenses résultant des créations de postes devraient en effet être en partie compensées par la poursuite des chantiers de modernisation du ministère, par exemple pour la gestion des frais de justice<sup>1</sup> ;

- les crédits du ministère des affaires sociales et de la santé augmenteraient de 0,7 milliard d'euros (+ 4,6 %) d'ici à 2017, traduisant la volonté de maintenir les minimas sociaux pour protéger les plus démunis ; en particulier, l'évolution des crédits envisagée tiendrait compte de la revalorisation du revenu de solidarité active de 2 % par an au-delà de l'inflation, dans le cadre de la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, des économies seraient attendues au titre de la réorganisation du système d'agences sanitaires ;

- les crédits du ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports seraient pratiquement stables entre 2014 et 2017 (- 0,5 %), traduisant la montée en charge du service civique et la mise en place du fonds pour l'insertion des personnes prostituées.

Au sein des ministères voyant leurs crédits diminuer sur la période, il convient de noter que la deuxième plus forte baisse, après le ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social (cf. *supra*), porterait sur les crédits de la mission « Finances et comptes publics » (- 1,1 milliard d'euros, en diminution de 7,9 %), sous l'effet notamment de la réduction des effectifs programmée (cf. *infra*) dans le cadre de la réorganisation des ministères et de la dématérialisation des procédures fiscales et douanières.

Enfin, deux cas particuliers doivent être soulignés ; ils correspondent aux lignes supplémentaires indiquées en italique dans le tableau ci-après :

- celui du ministère de la culture et de la communication, pour lequel la diminution des crédits correspondrait exclusivement à celle des crédits budgétaires de l'audiovisuel public. Ces derniers diminueraient de 292 millions d'euros dans la LFI 2014 à 29 millions d'euros en 2017. Cette évolution correspondrait à la disparition progressive de la dotation budgétaire à France Télévisions pour compenser la suppression de la publicité après 20 heures. Elle se traduirait par des économies de fonctionnement à définir dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens ;

---

<sup>1</sup> La mise en place de la plateforme nationale d'interception judiciaire devrait ainsi entraîner une économie de 40 millions d'euros dès 2015.

le financement de France Télévisions serait ainsi, en fin de période, entièrement assuré par la redevance audiovisuelle ;

- celui du ministère de la défense, dont les moyens (y compris les ressources exceptionnelles) diminueraient en 2015 puis augmenteraient sur les deux années suivantes, de manière à atteindre un niveau légèrement supérieur, en 2017, à celui de 2014. Il convient de rappeler que le respect de la loi de programmation militaire (LPM) dépend de l'abondement des crédits par des ressources extrabudgétaires, dont les montants et la chronique restent très incertains à ce jour.

## Évolution des crédits des ministères au cours du budget triennal 2015-2017

(crédits de paiement en millions d'euros, hors pensions, format constant LFI 2014)

	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2014-2015 (en millions d'euros)	Évolution 2014-2015 (en %)	LPFP 2016	LPFP 2017	Évolution 2014-2017 (en millions d'euros)	Évolution 2014-2017 (en %)
Affaires étrangères et développement international	4 566	4 516	-50	-1,1	4 610	4 347	-219	-4,8
Affaires sociales et santé	14 917	15 118	201	1,3	15 395	15 596	679	4,6
Agriculture, agroalimentaire et forêt	4 314	4 071	-243	-5,6	3 995	3 992	-322	-7,5
Culture et communication	3 315	3 233	-82	-2,5	3 136	3 057	-258	-7,8
<i>dont crédits budgétaires hors audiovisuel</i>	3 023	3 026	3	0,1	3 027	3 028	5	0,2
<i>dont crédits budgétaires audiovisuel</i>	292	208	-84	-28,8	110	29	-263	-90,1
Décentralisation, réforme de l'État et fonction publique	206	204	-2	-1,0	203	202	-4	-1,9
Défense	32 584	31 941	-643	-2,0	32 345	32 759	175	0,5
<i>dont mission défense</i>	29 602	29 109	-493	-1,7	29 627	30 154	552	1,9
Droits des femmes, ville, jeunesse et sports	961	914	-47	-4,9	931	956	-5	-0,5
Écologie, développement durable et énergie	13 487	13 033	-454	-3,4	13 027	13 083	-404	-3,0
Économie, redressement productif et numérique	1 865	1 708	-157	-8,4	1 684	1 683	-182	-9,8
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	68 003	69 157	1 154	1,7	69 393	69 756	1 753	2,6
Finances et comptes publics	14 045	13 712	-333	-2,4	13 373	12 929	-1 116	-7,9
Intérieur	14 976	15 020	44	0,3	14 819	15 053	77	0,5
Justice	6 270	6 369	99	1,6	6 312	6 346	76	1,2
Logement et égalité des territoires	7 398	7 510	112	1,5	7 606	7 448	50	0,7
Outre-mer	2 009	2 014	5	0,2	2 062	2 104	95	4,7
Services du Premier ministre	2 043	2 057	14	0,7	2 050	2 037	-6	-0,3
Travail, emploi et dialogue social	10 783	10 437	-346	-3,2	9 897	9 207	-1 576	-14,6

Source : ministère du budget

## D. LES LEVIERS DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

### 1. Les plafonds d'emplois et les dépenses de personnel

Le document « tiré à part » en vue du débat d'orientation des finances publiques ne comporte pas d'indications sur les emplois et les dépenses de personnel de l'État au-delà de l'exercice 2015.

L'évolution du plafond d'emplois envisagée pour l'année 2015 s'inscrit dans le cadre de la **stabilisation des effectifs au cours du quinquennat** prévu par l'article 7 de la LPFP pour 2012-2017, sur un périmètre incluant l'État et ses opérateurs. En conséquence, les créations d'emplois dans les secteurs prioritaires (60 000 postes dans l'enseignement<sup>1</sup>, 3 200 postes dans la sécurité et la justice, auxquels s'ajoutent des créations de postes pour Pôle emploi) doivent être compensées par des diminutions d'effectifs dans les autres secteurs.

S'agissant des seuls **emplois de l'État**, 4 278 équivalents temps plein (ETP) avaient été créés par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012<sup>2</sup> et **7 172 ETP ont été supprimés en 2013**<sup>3</sup>. La loi de finances initiale pour 2014 a prévu une diminution de 3 174 ETP, ce qui, au total, conduirait à une diminution de 6 068 ETP des emplois de l'État entre 2012 et 2014.

**En 2015**, les **schémas d'emplois ministériels** prévoient une **diminution de 1 177 ETP**. Le solde prévisionnel d'évolution des emplois de l'État s'établirait ainsi à **- 7 245 emplois sur la période 2012-2015**.

Les créations d'emplois prévues au profit de certains opérateurs (notamment les universités et Pôle emploi) réduisent toutefois l'impact des diminutions de postes dans les ministères : **la création de 3 468 ETP était prévue dans les opérateurs en 2013 et 2014**. Les arbitrages ne sont pas encore connus concernant l'évolution de ces emplois en 2015.

En ce qui concerne la répartition des créations de postes pour l'État en 2015, détaillée ci-après, celles-ci s'élèveraient à 9 421 ETP dans l'éducation nationale, auxquels s'ajouteraient 140 ETP pour l'enseignement technique agricole, 600 ETP pour le ministère de la justice et 405 ETP dans la police et la gendarmerie.

Les suppressions de postes concerneraient principalement le ministère de la défense (- 7 500 ETP) et le ministère des finances et des comptes publics (- 2 491 ETP).

---

<sup>1</sup> Mission « Enseignement scolaire » et universités.

<sup>2</sup> Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>3</sup> Le schéma d'emplois de la LFI 2013 prévoyait une réduction de 2 416 ETP. En exécution, celui-ci s'est élevé à - 7 172 ETP du fait de moindres créations d'emplois par rapport à la prévision. Ainsi, dans l'éducation nationale, les créations d'emplois se sont élevées à 5 159 ETP, contre une prévision de 8 781 ETP.

### Schémas d'emplois ministériels 2015

(en équivalents temps plein, ETP)

Ministères	2015
Affaires étrangères et développement international	-220
Affaires sociales et santé	-150
Agriculture, agroalimentaire et forêt	-25
<i>dont enseignement technique agricole</i>	140
Culture et communication	15
Défense	-7 500
Droits des femmes, ville, jeunesse et sports	-6
Écologie et logement	-834
<i>dont écologie, développement durable et énergie</i>	-515
<i>dont logement et égalité des territoires</i>	-319
Économie, redressement productif et numérique	-55
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	9 421
Finances et comptes publics	-2 491
Intérieur	116
<i>dont police et gendarmerie</i>	405
Justice	600
Outre-mer	2
Services du Premier ministre	100
Travail, emploi et dialogue social	-150
<b>TOTAL</b>	<b>-1 177</b>

Source : ministère du budget

S'agissant des **dépenses de personnel**, le Gouvernement s'était fixé comme objectif de **limiter la progression de la masse salariale à 1 % au cours de la période 2012-2015**. Il convient de rappeler que la masse salariale (hors pensions) a connu une diminution historique en 2013 (- 90 millions d'euros par rapport à 2012 à périmètre constant, en incluant les fonds de concours<sup>1</sup>), sous l'effet de l'absence de revalorisation de la valeur du point de la fonction publique, de la forte diminution des mesures catégorielles, mais aussi de facteurs plus exceptionnels, comme l'extension en année pleine 2013 des suppressions d'emplois résultant du schéma d'emplois 2012<sup>2</sup> et l'abrogation du dispositif d'exonération de cotisations sociales au titre des heures supplémentaires.

Le respect de la progression de 1 % de la masse salariale entre 2012 et 2015 suppose de contenir les aléas qui pèsent sur les dépenses de personnel de plusieurs missions, en particulier :

- au ministère de la défense, du fait, notamment, des dysfonctionnements du logiciel LOUVOIS, dont le remplacement, annoncé en décembre 2013, ne sera mis en œuvre qu'à partir de 2015 ;

- au ministère de l'éducation nationale, du fait d'une sous-évaluation récurrente du glissement vieillesse technicité (GVT) solde<sup>3</sup>, qui s'est élevé à + 215,5 millions d'euros en 2013, soit un écart de 95,5 millions d'euros avec la prévision en loi de finances initiale (+ 120 millions d'euros).

**L'atteinte de l'objectif du budget triennal 2012-2015 nécessitera, selon la Cour des comptes, de nouveaux efforts sur les différents facteurs d'évolution de la masse salariale en 2015 ;** le Premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, a ainsi indiqué à notre commission<sup>4</sup> : « *Nous formulons seulement des recommandations pour atteindre l'objectif d'évolution des dépenses de personnel que vous avez voté, soit une progression de 250 millions d'euros par an. L'augmentation spontanée est de 1,4 milliard d'euros par an. Le gel du point d'indice et la réduction des mesures catégorielles devraient limiter la progression à 750 millions d'euros. Nous disons simplement que la politique aujourd'hui conduite ne permettra pas de respecter l'objectif fixé sans prendre de mesures supplémentaires. Nous suggérons donc plusieurs pistes, comme la restauration du jour de carence, la réduction du nombre de fonctionnaires, l'augmentation de la durée du travail et l'étalement des avancements. D'autant que*

---

<sup>1</sup> Cf. rapport n° 716 (2013-2014) de M. François MARC, fait au nom de la commission des finances, déposé le 10 juillet 2014, pour le détail des déterminants de cette évolution.

<sup>2</sup> Dans l'éducation nationale, les créations ou suppressions de postes n'interviennent qu'en septembre.

<sup>3</sup> Le solde du glissement vieillesse technicité (GVT) combine :

- le GVT positif, correspondant à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent en raison de son avancement sur la grille indiciaire (composante vieillesse) et de son changement de grade ou de corps, par concours ou promotion au choix (composante technicité),

- le GVT négatif, traduisant le fait que les nouveaux entrants, en début de carrière, ont un salaire généralement inférieur aux sortants, qui se trouvaient en fin de carrière.

<sup>4</sup> Cf. le compte rendu de son audition par la commission des finances en date du 18 juin 2014.

---

*le gel du point d'indice ne pourra durer éternellement, car la politique salariale se doit d'avoir un minimum de dynamisme. Pour retrouver des marges de manœuvre, vous devrez utiliser d'autres leviers ».*

## **2. Les économies sur les autres postes de dépenses**

S'agissant des dépenses relevant d'autres titres, le Gouvernement dispose d'**un ensemble de leviers pour améliorer l'efficacité de la dépense publique et réaliser des économies** :

- les réformes mises en œuvre dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), impliquant en particulier une **diminution des dépenses de fonctionnement de l'État**<sup>1</sup> selon des objectifs transversaux fixés à **5 % de ces dépenses en 2015, 10 % en 2016 et 15 % en 2017** par rapport aux crédits de la loi de finances initiale pour 2014 ;

- la maîtrise des dépenses des opérateurs, notamment par le plafonnement et l'écrêtement<sup>2</sup> des ressources qui leur sont affectées ;

- une meilleure évaluation des investissements.

Les comités interministériels de la **MAP** (CIMAP), et plus particulièrement celui du 18 décembre 2013, ont mis l'accent sur des objectifs chiffrés d'économies, en partie repris dans le programme de stabilité pour 2014-2017. Les économies résultant de l'évaluation des politiques publiques et de la modernisation de la gestion publique ont été évaluées **entre 5 et 7 milliards d'euros** lors de la réunion du CIMAP du 18 décembre 2013, dont 3 milliards d'euros dès 2014, pour un ensemble de 185 mesures. La MAP constitue ainsi un levier significatif, mais non exclusif, pour atteindre l'objectif de 50 milliards d'euros d'économies.

Pour l'État, les économies attendues de la MAP concernent notamment :

- la modernisation de l'achat public, à hauteur de 2 milliards d'euros entre 2013 et 2015 ;

- la modernisation des infrastructures informatiques de l'État, laquelle devrait générer 500 à 800 millions d'euros d'économies à l'horizon 2017-2020 ;

- une meilleure gestion des prélèvements obligatoires et des dépenses fiscales ;

- la modernisation de la fonction financière de l'État ;

---

<sup>1</sup> Le rapport du Gouvernement (p. 22) vise explicitement trois postes : les achats, les dépenses immobilières et les systèmes d'information. Cette liste n'est pas exclusive et doit également inclure les dépenses de communication, au regard des chantiers lancés ou annoncés dans le cadre de la MAP.

<sup>2</sup> L'écrêtement signifie que, en cas de dépassement du plafond de taxes affectées, l'excédent est reversé au budget de l'État.

- la réforme de la communication gouvernementale ;
- la rationalisation de la politique du logement.

S'agissant des **dépenses des opérateurs**, des règles de maîtrise de leurs dépenses, qui avaient progressé plus rapidement que celles de l'État, ont été définies par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 :

- pour les dépenses, un principe général a été posé (« *les opérateurs de l'État contribuent à l'effort de redressement des finances publiques par la maîtrise de leurs dépenses* ») ;

- s'agissant des ressources, la LPFP a consolidé le plafonnement des taxes qui leur sont affectées, dont le principe avait été posé par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

L'article 12 de la LPFP avait prévu des abaissements du plafond des taxes affectées, par rapport à la LFI 2012, à hauteur de 191 millions d'euros en 2013, 265 millions d'euros en 2014 et 465 millions d'euros en 2015. La LFI 2014 prévoit un abaissement du plafond de 402 millions d'euros à périmètre constant, soit au-delà de l'objectif de la LPFP pour 2014.

D'autres mesures sont également prévues. Conformément aux engagements pris par le Gouvernement lors de la présentation du programme de stabilité, 2014-2017, **les subventions pour charges de service public et les taxes affectées** seraient réduites de **2 % en 2015, 4 % en 2016 et 6 % en 2017** par rapport aux montants inscrits en LFI 2014. Or, l'évolution des seules subventions pour charges de service public de l'ensemble des opérateurs a diminué de 1,3 % en 2013 par rapport à 2012 et serait en légère hausse, de 0,8 %, en 2014<sup>1</sup>. La réduction des ressources des opérateurs venant de l'État, qu'elles prennent la forme de subventions ou de taxes affectées, nécessitera donc soit un effort accru d'économies, soit un effort accru de mobilisation des ressources propres et, plus probablement, les deux.

La programmation triennale pour la période 2015-2017 devrait également comporter des regroupements d'établissements et des rebudgétisations, notamment pour mettre fin à certains doublons.

En ce qui concerne les **investissements**, conformément au décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013, pris en application de l'article 17 de la LPFP 2012-2017, une évaluation socio-économique associant le commissariat général à l'investissement (CGI) a été mise en place, selon les modalités suivantes :

*« - à partir d'un seuil de 20 millions d'euros hors taxe (HT), le projet d'investissement doit faire l'objet d'une déclaration annuelle au commissariat général à l'investissement (CGI), et son évaluation socio-économique préalable doit répondre à un certain formalisme ;*

---

<sup>1</sup> Source : réponses du Gouvernement au questionnaire de la Cour des comptes.

---

« - à partir d'un seuil de 100 millions d'euros HT, et dans le cas où celui-ci représente au moins 5 % de l'investissement total, une contre-expertise indépendante est rendue obligatoire. Le CGI fait réaliser cette contre-expertise, qui vérifie la conformité de l'évaluation au cahier des charges, et en analyse les hypothèses, méthodes et résultats. Le CGI rend un avis après réception du rapport de contre-expertise ;

« - l'inventaire, tenu par le CGI, et un état des contre-expertises indépendantes réalisées font l'objet d'un rapport public de synthèse destiné au Parlement »<sup>1</sup>.

## II. MAQUETTE BUDGÉTAIRE ET PERFORMANCE

### A. DES AMÉNAGEMENTS MINEURS DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

La nomenclature des missions et des programmes envisagée pour le PLF 2015 procède à onze fusions de programmes (au sein des mêmes missions), à la création d'un programme *ad hoc* en vue de l'organisation en France d'une conférence internationale sur le climat et au transfert d'un programme d'une mission à une autre.

Le Gouvernement a informé préalablement les rapporteurs spéciaux de votre commission des finances des principaux changements envisagés. Il n'a pas été émis d'objection à ces modifications de la maquette budgétaire, dès lors qu'elles tendent à améliorer la lisibilité des documents budgétaires et à regrouper, dans les nouveaux programmes, un ensemble cohérent d'actions, conformément aux dispositions de l'article 7 de la LOLF.

Comme le montre le graphique ci-après la maquette budgétaire apparaît (hors missions et programmes créés pour retracer les investissements d'avenir) relativement stable. Le nombre de missions du budget général serait maintenu à 51 en 2015, soit un niveau identique à celui de l'année 2014, après une légère augmentation entre 2009 (47) et 2013 (53). Le nombre de programmes, hors programme d'investissements d'avenir, qui avait augmenté de 168 à 183 entre 2007 et 2014, diminuerait à 177 en 2015.

Au total, le nombre de missions et de programmes apparaît relativement stable depuis 2007, même si, à la marge, les périmètres ont évolué, ce qui rend difficile le suivi dans la durée des moyens consacrés aux différentes politiques publiques à périmètre constant.

---

<sup>1</sup> Source : rapport du Gouvernement (citation p. 42).

## 1. Des fusions de programmes cohérentes avec les orientations des politiques publiques

Les fusions de programmes envisagées sont les suivantes :

- au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », les programmes 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », 120 « Concours financiers aux départements » et 121 « Concours financiers aux régions » seraient regroupés au sein d'un nouveau programme « Concours financiers aux collectivités territoriales » réunissant ainsi l'ensemble des crédits budgétaires dédiés aux collectivités territoriales ;

- au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur », le programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » serait rattaché au programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » ; concrètement, le programme 187 disparaîtrait ; ses crédits relèveraient du programme 172, dont le périmètre serait élargi mais sans modification de son intitulé ;

- au sein de la mission « Médias, livre et industries culturelles », le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » serait rattaché au programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique », tendant ainsi à faire figurer dans un même programme du budget général l'ensemble des crédits consacrés à l'audiovisuel public ; cette modification se traduit également par une disparition, dans la maquette budgétaire, du programme 115 ;

- au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », les programmes 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » et 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » seraient fusionnés, au sein d'un nouveau programme 304 « Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire » regroupant l'ensemble des dispositifs participant à la protection des personnes vulnérables ;

- au sein de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État », qui regroupe des dépenses de directions et de services d'état-major<sup>1</sup>, disparaîtrait et serait rattaché au programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière », dont le libellé resterait inchangé.

---

<sup>1</sup> Direction du budget, départements de contrôle budgétaire des services de contrôle budgétaire et comptable placés auprès de chaque ministère, Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), Opérateur national de paye (ONP), Observatoire des jeux (OdJ), Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) et direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Ces **simplifications de la maquette budgétaire** permettent d'assouplir les règles de gestion – notamment pour la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique – en regroupant au sein d'un même programme des crédits ayant une finalité proche. Par ailleurs, les changements envisagés sont cohérents avec les orientations des politiques publiques, par exemple en ce qui concerne les perspectives de la réforme territoriale pour la nouvelle architecture de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », ou la promotion par la stratégie nationale de recherche d'une démarche transversale et non plus sectorielle s'agissant du regroupement de deux des programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

## **2. Le transfert des crédits de la politique de la ville vers la mission « Politique des territoires »**

Il est envisagé le **transfert du programme 147 « Politique de la ville »** de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » (qui serait par conséquent renommée « Égalité des territoires et logement ») à la mission « Politique des territoires ».

Ce changement de maquette tire les conséquences de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), chargé de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de la coordination interministérielle de la politique nationale d'égalité des territoires : tous les programmes retraçant les actions du CGET relèveraient ainsi d'une même mission.

## **3. La création d'un programme dédié à la conférence internationale de Paris sur le changement climatique**

La **création du programme « Conférence 'Paris Climat 2015' »** au sein de la mission « Action extérieure de l'État » permettra d'identifier les crédits dédiés à la tenue en France, l'an prochain, de la 21<sup>e</sup> Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. La mise en place d'un programme dédié, à vocation temporaire, dans le cadre des actions internationales et européennes de la France n'est pas nouvelle : par le passé, un programme spécifique « Présidence française de l'Union européenne » avait déjà été créé au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». La mise en place d'un tel programme, pour une durée temporaire et un objet spécifique, permettra de suivre les dépenses consacrées à l'évolution de cette conférence et facilitera le suivi de l'évolution des dépenses de l'État à périmètre constant.

---

## **B. UNE IMPORTANTE RATIONALISATION DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE**

### **1. Une réduction sans précédent du nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance**

Le tableau ci-après détaille l'évolution des objectifs et indicateurs de performance des missions du budget de l'État depuis 2007. L'exercice 2014 est présenté avec et hors programme d'investissements d'avenir (PIA), afin de pouvoir apprécier les évolutions par rapport aux années précédentes à périmètre constant.

À l'occasion du budget triennal 2015-2017, une démarche de **simplification** des objectifs et indicateurs de performance a été engagée : **entre 2014 et 2015, hors PIA, la diminution du nombre d'objectifs de performance (de 475 à 393, soit une baisse de 17,3 %) et du nombre d'indicateurs de performance (de 967 à 780, soit un recul de 19,3 %) est la plus importante depuis 2007** (avant cette année, les baisses les plus fortes avaient été enregistrées en 2010 : - 10,7 % pour les objectifs et - 11,6 % pour les indicateurs de performance). Par ailleurs, 22 % des libellés ou des modes de calcul des indicateurs sont modifiés, afin notamment de faciliter la lecture des résultats par des non-spécialistes, ce qui représente également un taux record depuis 2007.

**Depuis 2007, le nombre d'objectifs de performance a été réduit de 38 %, et le nombre d'indicateurs de 40 %.**

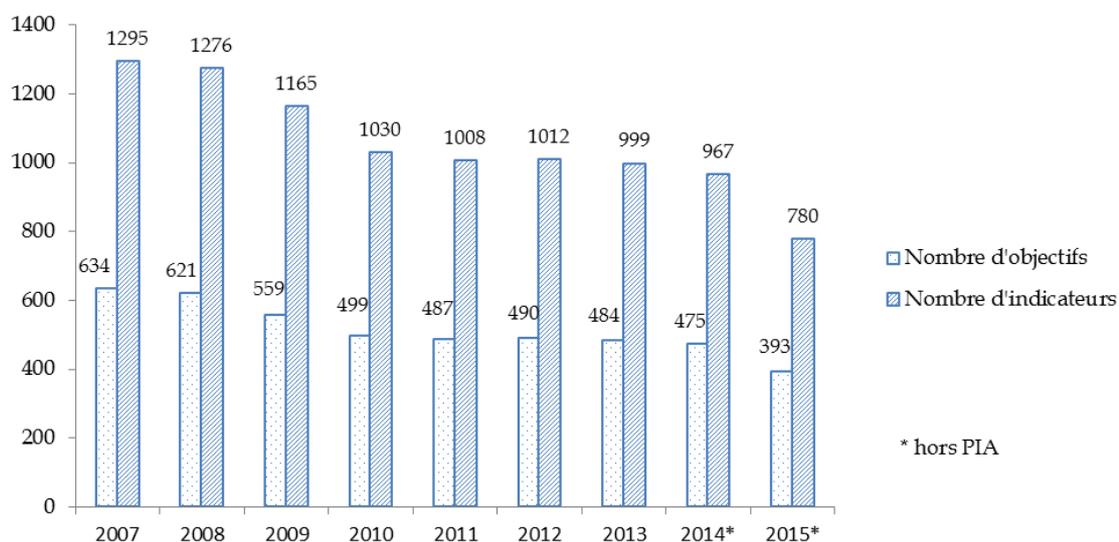
Évolution des objectifs et indicateurs de performance des missions du budget général depuis 2007

Projets de loi de finances	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 avec PIA	2014 hors PIA	2015*
<b>Catégorie d'indicateur</b>										
Efficacité pour le citoyen	49 %	42 %	43 %	46 %	47 %	46 %	45 %	46 %	45 %	46 %
Qualité pour l'utilisateur	22 %	23 %	22 %	19 %	18 %	20 %	19 %	20 %	19 %	19 %
Efficience pour le contribuable	29 %	35 %	35 %	35 %	35 %	34 %	36 %	34 %	36 %	35 %
Nombre de missions	48	48	47	48	49	50	52	51	51	51
Nombre de programmes	168	170	170	171	172	177	181	196	183	177
<b>Nombre d'objectifs</b>	<b>634</b>	<b>621</b>	<b>559</b>	<b>499</b>	<b>487</b>	<b>490</b>	<b>484</b>	<b>506</b>	<b>475</b>	<b>393</b>
<i>Nombre d'objectifs par programme</i>	3,77	3,65	3,29	2,92	2,83	2,77	2,67	2,58	2,60	2,22
<b>Nombre d'indicateurs</b>	<b>1 295</b>	<b>1 276</b>	<b>1 165</b>	<b>1 030</b>	<b>1 008</b>	<b>1 012</b>	<b>999</b>	<b>1 025</b>	<b>967</b>	<b>780</b>
<i>Nombre d'indicateurs par objectif</i>	2,04	2,05	2,08	2,06	2,07	2,07	2,06	2,03	2,04	1,98
dont nombre d'indicateurs modifiés	277	165	98	128	73	60	47	53	53	171
<b>Taux d'indicateurs modifiés</b>	<b>21,4%</b>	<b>12,9%</b>	<b>8,4%</b>	<b>12,4%</b>	<b>7,2%</b>	<b>5,9%</b>	<b>4,7%</b>	<b>5,2%</b>	<b>5,5%</b>	<b>21,9%</b>
dont nombre d'indicateurs nouveaux	193	165	119	112	100	66	72	109	51	49
<b>Taux d'indicateurs nouveaux</b>	<b>14,9%</b>	<b>12,9%</b>	<b>10,2%</b>	<b>10,9%</b>	<b>9,9%</b>	<b>6,5%</b>	<b>7,2%</b>	<b>10,6%</b>	<b>5,3%</b>	<b>6,3%</b>
<b>Taux d'indicateurs non modifiés</b>	<b>63,7%</b>	<b>74,2%</b>	<b>81,4%</b>	<b>76,7%</b>	<b>82,9%</b>	<b>87,6%</b>	<b>88,1%</b>	<b>84,2%</b>	<b>89,2%</b>	<b>71,8%</b>

\* Rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP)

Source : ministère du budget et rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2015

### Évolution du nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance (2007-2015)



Source : ministère du budget

**Les indicateurs mesurant la qualité du service rendu à l'utilisateur restent encore peu nombreux** (19 %, comme dans le PLF 2014), comparé aux indicateurs d'efficacité pour le citoyen (45 %) et d'efficacité pour le contribuable (36 %).

Selon le Gouvernement, les indicateurs retenus l'ont été au regard de trois critères : leur pertinence, leur capacité à donner lieu à une évaluation (être « auditables ») et leur utilité. Deux catégories d'indicateurs seraient ainsi supprimées :

- d'une part, les indicateurs d'activité, de moyens, de conformité ou d'aide au pilotage des services qui ne constituent pas des indicateurs de performance (par exemple, le nombre de logements ayant fait l'objet d'une évaluation sanitaire ayant conduit à une procédure d'insalubrité, ou le nombre de conventions pour l'animation des territoires et le développement agricole) ;

- d'autre part, des indicateurs ne répondant pas aux principaux objectifs du programme, ne couvrant qu'une faible proportion des crédits ou dont les résultats ne sont pas significatifs (soit les cibles sont toujours atteintes, soit il n'y a pas d'évolution dans l'atteinte des objectifs).

---

Comme il l'a indiqué dans son rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013<sup>1</sup>, votre rapporteur général rappelle qu'il convient, pour la durée du budget triennal, de renseigner l'ensemble des indicateurs ainsi proposés et de conserver inchangée la cible arrêtée pour l'exercice 2017, afin de permettre une évaluation dans la durée de la performance des politiques publiques.

## 2. La création de nouveaux indicateurs de mission

Au niveau de chaque mission, un nombre réduit d'objectifs et d'indicateurs de performance est retenu au regard de leur pertinence par rapport aux objectifs stratégiques, de la proportion des crédits qu'ils couvrent et de la possibilité qu'ils offrent de mener des comparaisons internationales. Il ne s'agit pas nécessairement des objectifs et indicateurs des programmes ; ainsi, sur les 98 indicateurs de mission présentés dans le rapport du Gouvernement, 14 ne sont pas issus directement des programmes. Sont notamment créés :

- pour la mission « Économie », un nouvel indicateur de mission mesurant le « rang de classement de la France dans l'étude Doing Business », publié annuellement par la Banque Mondiale, pour rendre compte de l'objectif « Développer un environnement juridique et administratif favorable à la création et à la croissance des entreprises » ;

- pour la mission « Recherche et enseignement supérieur » un nouvel indicateur de mission retraçant l'« évolution de la part des dépenses intérieures de recherche et développement (R&D) des entreprises (DIRDE) dans la dépense intérieure de R&D (DIRD) » pour mesurer l'atteinte de l'objectif « Améliorer la part de la R&D des entreprises françaises dans l'effort national de recherche ».

---

<sup>1</sup> Rapport n° 716 (2013-2014) de M. François MARC, fait au nom de la commission des finances, déposé le 10 juillet 2014.

### 3. Des progrès dans la qualité des documents budgétaires

Traduisant la recherche d'une amélioration des documents budgétaires en ce qui concerne la performance, **un des objectifs** (n° 3) du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » vise à **améliorer la qualité du volet performance du budget de l'État**. 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 les deux premiers traduisant les **résultats des travaux menés en conférence de performance entre la direction du budget et les ministères** :

- le taux d'indicateurs ayant pour cible au minimum la dernière année du budget pluriannuel ; le taux de réalisation en 2013, à hauteur de 98 %, était supérieur à la cible fixée dans le PLF 2013 (96 %) ;

- le taux de documentation des indicateurs, c'est-à-dire contenant une prévision pour l'année  $n + 1$  ; ce taux s'est établi à 99 % en 2013, en nette amélioration par rapport à 2012 (96 %), ce qui signifie que seulement 1 % des indicateurs ne comportent toujours pas de prévision pour l'année  $n + 1$  ;

- le **taux de satisfaction du Parlement sur les documents budgétaires**, mesurée par une enquête auprès des parlementaires et des fonctionnaires des assemblées ; **en 2013, le taux de satisfaction a atteint 87 %, en hausse par rapport à 2012 (84 %)**, année pour laquelle avaient déjà été enregistrés de nets progrès par rapport à 2011 (70,3 %). Plusieurs améliorations ont en effet été apportées à la présentation des documents budgétaires, notamment l'introduction dans le volet performance d'un paragraphe dédié à la justification des prévisions et de la cible pour chaque indicateur ; dans le volet justification au premier euro (JPE), l'amélioration de la présentation de l'échéancier des crédits de paiement ; pour les opérateurs, le décompte des emplois en ETPT, comme pour l'État ; dans le volet analyse des coûts, l'introduction de nouveaux schémas de déversements et de tableaux retraçant les déversements entre missions.

Alors qu'on observe un niveau désormais élevé de satisfaction du Parlement sur les documents budgétaires, **il serait utile que la présentation des résultats, dans les observations méthodologiques, détaille également le taux de satisfaction correspondant aux différentes parties des documents budgétaires** (programmation pluriannuelle du budget de l'État, performance, JPE, opérateurs et analyse des coûts), **pour mieux identifier les progrès qui restent à accomplir**.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le jeudi 10 juillet 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen des rapports de M. François Marc, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 et sur l'orientation des finances publiques.

**M. Philippe Marini, président.** – Il me semble de bonne méthode d'entendre les rapports de François Marc à la fois sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 et sur le débat d'orientation des finances publiques pour 2015.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Nous allons examiner l'exercice 2013 au regard de la trajectoire des finances publiques. Les comptes nationaux, publiés par l'INSEE en mai, font apparaître que la croissance du produit intérieur brut (PIB) est restée faible en 2013 : 0,3 %, comme en 2012. Ce taux est inférieur à celui anticipé dans la loi de finances pour 2013 : 0,8 %.

Cette croissance a toutefois constitué une « bonne surprise » car la progression de l'activité au cours de l'année est longtemps restée incertaine : dans le cadre du programme de stabilité 2013-2017, présenté en avril 2013, le Gouvernement a ramené sa prévision de croissance à 0,1 %. Le *Consensus Forecast* prévoyait, à cette date, un recul de l'activité de 0,1 %, révisé à 0,3 % en juin.

À la suite du rebond de l'activité au deuxième trimestre, les anticipations de croissance ont été révisées à la hausse. Bref, les incertitudes macroéconomiques ont rendu complexe le pilotage des finances publiques et le Gouvernement a conservé une hypothèse de croissance prudente dans le collectif budgétaire de décembre 2013. Sur l'année, notons-le, les prévisions de macroéconomistes distingués ont grandement fluctué...

Les prix ont fortement ralenti en 2013 : la progression a été de 0,9 % contre 2 % en 2012 et une hypothèse de 1,8 % en loi de finances initiale. À l'exception de 2009, il s'agit de la plus faible inflation constatée depuis 1999. Cette sous-évaluation a eu une incidence forte sur la trajectoire des finances publiques : un écart de 1,3 point de PIB entre le déficit effectif de 4,3 % et l'objectif de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, qui était de 3 %. Un écart important a également été observé pour le déficit structurel, qui s'est établi à 3,1 % du PIB, soit un écart de 1,5 point avec la programmation.

C'est un « écart important » au sens de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Il a déclenché le mécanisme de correction budgétaire, qui oblige le Gouvernement à en exposer les raisons lors de l'examen du projet de loi de règlement, à proposer des mesures de correction dans le rapport sur les orientations des finances

publiques, et enfin à en tenir compte dans les projets de loi de finances et de financement suivants.

Selon le Gouvernement, l'écart constaté en 2013 s'explique d'abord par le contexte macroéconomique dégradé : en dépit d'un effort structurel que la Cour des comptes a qualifié de « considérable » (1,5 point de PIB), le solde structurel ne s'est amélioré que de 1,1 point en 2013, le rendement de l'effort ayant été atténué par le recul de l'élasticité des recettes publiques. L'écart constaté provient pour 0,6 point des révisions apportées aux résultats des exercices 2012 et 2013. Les recettes ont progressé moins vite que l'activité économique, ce qui explique 0,5 point d'écart. L'élasticité des prélèvements obligatoires a été sensiblement inférieure à la prévision. Le rendement plus faible qu'attendu des mesures nouvelles en recettes en 2013 expliquerait l'écart à hauteur de 0,15 point. Enfin, l'effort structurel en dépenses a été inférieur de 0,3 point à la prévision, en raison de la faible inflation.

Alors que la loi de programmation des finances publiques retenait une prévision de déficit de 3 % du PIB en 2013, l'article liminaire du projet de loi de règlement fait apparaître un déficit effectif - au sens du traité sur l'Union européenne - de 4,3 %. L'objectif d'un retour à 3 % en 2013 correspondait aux orientations fixées par le Conseil de l'Union européenne dans le cadre de la procédure de déficit excessif. Toutefois le Conseil, compte tenu de la « forte détérioration de la position budgétaire due à une position globale de l'économie moins favorable que celle sur laquelle se fonde [sa] recommandation de 2009 », a décidé le 21 juin 2013 de prolonger jusqu'à 2015 le délai pour corriger le déficit excessif.

Dans ces conditions, l'enjeu d'un retour du déficit effectif à 3 % en 2013 doit être relativisé, d'autant qu'une politique budgétaire très restrictive aurait eu des conséquences fortement pro-cycliques. Un net redressement des comptes publics a néanmoins été mené depuis 2012.

**M. Francis Delattre.** - On ne le dirait pas, au vu du déficit de 4,2 % présenté dans votre tableau. Du reste, est-ce 4,2 % ou 4,3 % ? Le chiffre varie.

**M. François Marc, rapporteur général.** - Cela est dû au changement de référentiel comptable de l'INSEE. Entre 2011 et 2013, le déficit effectif des administrations publiques a été ramené de 105 à 89,5 milliards d'euros, dans une conjoncture particulièrement dégradée. Le niveau encore élevé du déficit public est indissociable du point de départ élevé de la trajectoire : 7,1 % en 2009 et encore 5,1 % en 2011. La même remarque peut être formulée pour le déficit structurel qui approchait alors 5 %. L'amélioration de la situation des finances publiques sera néanmoins poursuivie dans les années à venir.

J'en viens à présent à l'exécution du budget de l'État en 2013.

Hors programme d'investissements d'avenir (PIA), le déficit budgétaire s'est établi à 74,87 milliards en 2013, soit 12,28 milliards de moins qu'en 2012 : l'amélioration est continue depuis 2009. Il a cependant été

---

supérieur de 12,56 milliards à la prévision initiale, sous l'effet notamment d'une faible croissance économique et d'une élasticité nettement négative des recettes fiscales.

Les objectifs ambitieux de réduction du déficit budgétaire ont été révisés dès la présentation en avril du programme de stabilité 2014-2017. On ne peut donc faire un procès en manque de sincérité au Gouvernement, qui a procédé à un ajustement au fur et à mesure des données qu'il enregistrait, et qui nous en a tenus informés.

Le taux de couverture des dépenses du budget général par les recettes est passé de 70,6 % à 75,9 %. Mais, comme pour le déficit, nous sommes loin de retrouver les niveaux d'avant 2007, proches de 85 %.

Le besoin de financement de l'État s'est établi en 2013 à 186,3 milliards d'euros, en diminution de 2,3 milliards. Il a cependant dépassé les prévisions de 14,5 milliards d'euros, sous l'effet d'un déficit budgétaire plus important que prévu et de la reprise de dette de l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR), à hauteur de 4,5 milliards d'euros. Fin 2013, l'encours de la dette négociable de l'État s'élevait à 1 457 milliards d'euros, en hausse de 71 milliards d'euros par rapport à 2012.

Les recettes fiscales nettes ont enregistré une croissance inférieure aux prévisions : 284 milliards d'euros, soit 14,6 milliards d'euros de moins que prévu, mais en hausse de 15,6 milliards d'euros par rapport à 2012. Cette augmentation est exclusivement liée aux mesures nouvelles (20,2 milliards d'euros) compensant une évolution spontanée négative des impôts de 4,6 milliards d'euros. Le rendement attendu de ces mesures n'a été atteint que grâce à l'adoption de mesures supplémentaires en loi de finances rectificative, ainsi qu'aux différences avec les prévisions de la LFI pour plusieurs contentieux fiscaux.

Quelques mots de l'élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB : la loi de finances pour 2013 l'avait estimée à 1,2, comme la moyenne observée sur la période précédente ; or, on a constaté une élasticité négative de 1,6. Cet écart est le plus important depuis 2009. Sont en cause, notamment, les décalages temporels entre l'imposition et l'évolution des produits imposables à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés ; des changements de comportement des acteurs économiques ; des effets de structure, comme la hausse de la part des produits soumis au taux réduit de TVA dans la consommation des ménages. Plusieurs de ces facteurs, comme les changements de comportement, sont manifestement difficiles à intégrer dans les modèles de prévision.

Les dépenses de l'État sont soumises aux normes « zéro volume » et « zéro valeur », durcies au cours des dernières années et renforcées par l'inclusion de dépenses jusqu'ici non prises en compte. Ces normes ont été plus que respectées en 2013. La performance sans précédent sur la norme

« zéro volume », les dépenses ayant été inférieures de 3,45 milliards d'euros aux prévisions de la LFI, résulte d'une stricte maîtrise de l'exécution des crédits, d'une charge de la dette inférieure de 2,01 milliards d'euros aux prévisions et d'une économie de 1,3 milliard d'euros sur les pensions grâce à une moindre revalorisation des pensions et de départs en retraite moins nombreux que prévu.

Le premier président de la Cour des comptes nous a signalé il y a quelques jours que « la dépense a été globalement maîtrisée ». Il a ajouté que « cela n'est pas remis en cause par les observations de la Cour relatives aux opérations ayant facilité le respect de la norme de dépense. On est plutôt sur le chemin du progrès, mais nous sommes perfectionnistes et nous voulons que ces progrès continuent ». Ce n'est pas un *satisfecit*, mais cela s'en rapproche...

**M. Philippe Marini, président.** – Le verre est à moitié plein.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Quant aux dépenses de personnel, hors pensions, l'exécution 2013 a été marquée par une baisse exceptionnelle d'environ 90 millions d'euros par rapport à 2012 à périmètre constant. La non revalorisation du point d'indice de la fonction publique, la maîtrise des mesures catégorielles et l'effet du schéma d'emplois ont conduit à cette diminution exceptionnelle.

La charge de la dette de l'État s'est établie à 44,9 milliards d'euros en 2013, en baisse de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2012. L'effet volume résultant de l'augmentation de l'encours de la dette de 2 milliards d'euros a été plus que compensé par la faible inflation, qui a entraîné une moindre charge d'indexation des titres indexés sur l'inflation, et par le niveau très bas des taux d'intérêt, expliquant une réduction de 1,7 milliard d'euros de la charge de la dette.

**M. Philippe Marini, président.** – Mon meilleur ami, c'est la finance...

**M. François Marc, rapporteur général.** – Vous trouverez dans mon rapport des développements sur la performance des politiques publiques. On observe une évolution positive pour 49 % des indicateurs, une détérioration pour 41 % d'entre eux – là aussi, le verre est moitié vide ou à moitié plein, cher président...

Ce résultat global masque toutefois de grandes disparités entre les missions : ainsi, moins de 20 % des indicateurs de la mission « Médias, livre et industries culturelles » se sont améliorés en 2013.

Je ferai dans mon rapport plusieurs recommandations, visant pour l'essentiel à stabiliser les cibles et les dispositifs de performance afin d'apprécier la performance sur moyen terme, et à développer le *benchmarking* des différentes missions au regard des indicateurs transversaux relatifs, par exemple, à la gestion de l'immobilier, des ressources humaines ou des

---

moyens informatiques. Nos rapporteurs spéciaux poursuivent ce travail dans le cadre notamment de leurs missions de contrôle.

**M. Philippe Marini, président.** – J'ai rarement entendu un rapport aussi intéressant sur une loi de règlement. Il vous est même arrivé de faire preuve d'une grande objectivité, n'hésitant pas à parler pour expliquer le schéma d'emplois de « l'effet en année pleine des suppressions d'emplois décidées en 2012 par l'ancienne majorité et à des créations d'emplois inférieures aux prévisions en 2013 », montrant ainsi que la maîtrise des finances publiques repose nécessairement sur la continuité : ce sont des évolutions lentes et lourdes qu'il faut s'efforcer de contrôler.

Vous nous apporterez je n'en doute pas quelques précisions sur le tableau de financement, document clef pour l'appréciation des comptes publics : il présente un besoin de financement de 186,3 milliards d'euros, supérieur de 14,5 milliards à la prévision en loi de finances initiale, principalement en raison de l'accroissement du déficit budgétaire. L'aspect ressources appellera davantage de commentaires : comment a-t-on fait face à ces 14,5 milliards d'euros de besoins supplémentaires ? Vous nous expliquerez probablement que l'État a émis 7,5 milliards d'euros de bons du Trésor à taux fixe (BTF) de plus que les prévisions de la LFI, en tirant profit de taux d'intérêt exceptionnellement bas. Mais qu'en est-il de la variation de 10,4 milliards du solde du compte du Trésor par rapport aux prévisions de la LFI ? Comment intervient le programme d'investissements d'avenir dans l'équilibre de ce tableau ?

Après cet intermède en partie destiné à vous laisser reprendre votre souffle, je vous rends la parole, monsieur le rapporteur général, pour votre rapport d'information sur les orientations des finances publiques.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Ce débat d'orientation des finances publiques a vocation à préparer l'examen des projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015. Mais comment ne pas évoquer en premier lieu les enjeux de l'automne 2014 ? Ils comprennent l'examen d'une nouvelle loi de programmation et l'adoption des mesures qui permettront le retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015, conformément aux engagements européens de la France.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Vous y croyez ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – C'est l'ambition que nous partageons tous. L'article 3 de la loi organique du 17 décembre 2012 sur la programmation et la gouvernance des finances publiques dispose que les lois de programmation couvrent une période d'une durée minimale de trois années. Les dispositions non permanentes de l'actuelle loi de programmation portent sur une période de cinq ans, de 2012 à 2017. Néanmoins, la programmation relative au budget de l'État ne concerne que trois années, dont la dernière – 2015 – n'a qu'une portée indicative. Une nouvelle loi de programmation doit donc être adoptée afin d'actualiser la programmation

---

triennale pour 2015-2017. Devraient également être modifiées les hypothèses de PIB potentiel et de croissance, sur lesquelles repose la trajectoire de solde structurel. Elles seront pour la première fois examinées par le Haut Conseil des finances publiques. Le débat engagé autour de l'article liminaire de la loi de finances rectificative pourra alors être repris ; si une révision de ces hypothèses devait intervenir dans la prochaine loi de programmation, cela pourrait affecter la trajectoire de solde structurel.

Dans son rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques, le Gouvernement réaffirme son objectif d'un retour à un déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015. Le prolongement du délai était accompagné de recommandations du Conseil comprenant des cibles de déficit effectif et des objectifs d'ajustement du solde structurel. Le Gouvernement a donc relevé l'effort structurel, pour 2014 et 2015, de 0,5 à 0,8 point de PIB. L'effort prévu pour 2014 a été précisé lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative. Celui prévu en 2015 représentera 21 milliards d'euros en dépenses. Serait ainsi réalisée une part importante du plan d'économies de 50 milliards d'euros.

Le rapport confirme pour 2015-2017 les hypothèses du programme de stabilité 2014-2017, le plan de 50 milliards d'euros d'économies ainsi que la baisse des prélèvements obligatoires, grâce à la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du pacte de responsabilité et de solidarité. Il indique que le déficit effectif s'élèverait à 1,3 % du PIB en 2017.

Le document tiré à part indique que « le Gouvernement veillera en particulier à ce que les priorités en matière d'investissement public permettent de financer la croissance de demain ». La mission du Fonds monétaire international (FMI), dite de « l'article IV », a appelé, en juin dernier, à la simplification et au renforcement de la gouvernance budgétaire européenne, estimant que le pacte de stabilité et de croissance était susceptible de décourager l'investissement public. Le Président du Conseil italien, Matteo Renzi, et le président François Hollande ont, eux, insisté sur la nécessité de favoriser l'investissement public en utilisant les « flexibilités » du pacte de stabilité et de croissance.

Une solution équilibrée doit être trouvée afin de poursuivre le redressement des comptes publics, pour préserver la crédibilité de la zone euro et de l'Union européenne, sans empêcher les investissements qui nourriront la croissance potentielle. Or, jusqu'à présent les ajustements budgétaires dans la zone euro se sont faits essentiellement au détriment de l'investissement public, les dépenses de fonctionnement présentant une certaine inertie et les prestations sociales jouant un rôle de stabilisateur conjoncturel. Si la part de la formation brute de capital fixe (FBCF) dans le PIB est demeurée à peu près stable en France et en Allemagne, elle a reculé en Italie et dans tous les pays bénéficiant des programmes européens d'assistance financière, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, le Portugal et Chypre.

---

La part de la dépense publique dans le PIB a augmenté dans la zone euro, en particulier sous l'effet des plans de relance. La stabilisation budgétaire s'est donc faite principalement au détriment de l'investissement des administrations publiques. La FBCF est la seule dépense publique à avoir reculé. En Allemagne, elle est stable mais reste faible, et ce depuis le début des années 2000 : cette insuffisance de l'investissement public en Allemagne a été relevée par la Commission européenne dans le cadre de la procédure de déséquilibre macroéconomique (PDM). Les industriels allemands le dénoncent régulièrement.

**M. Philippe Marini, président.** – Ils ne se portent pas si mal.

**M. François Marc, rapporteur général.** – La Commission européenne a récemment estimé à 1 000 milliards d'euros les besoins d'investissement, d'ici 2020, dans les réseaux d'infrastructures de transport, de télécommunication et d'énergie. Il est donc impératif que l'ensemble des pays de la zone se mobilisent en faveur de l'investissement public. Celui-ci devrait faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la PDM instituée par le « *six-pack* ».

Des initiatives communautaires sont indispensables, qu'il s'agisse du financement de projets d'investissements publics par la Banque européenne d'investissement (BEI), de la création d'une capacité budgétaire propre, ou encore d'un programme d'investissements publics financé par l'épargne du secteur privé, comme l'a proposé Michel Aglietta devant notre commission.

L'insuffisance de l'investissement public ne concerne pas uniquement l'Europe. Christine Lagarde a récemment insisté sur la nécessité d'une relance, surtout dans les économies avancées où l'investissement public est aujourd'hui inférieur de 20 % à son niveau d'avant la crise. La directrice générale du FMI a relevé en outre les conditions de financement favorables sur les marchés financiers.

J'en viens à présent au budget de l'État.

Le rapport du Gouvernement doit présenter la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances envisagés pour le projet de loi de finances de l'année à venir. Ayant reçu hier seulement le tiré à part qui retrace les arbitrages du budget triennal, je n'en commenterai que les grandes lignes.

Les normes « zéro volume » et « zéro valeur » devraient être largement respectées en 2015. Les dépenses soumises à la norme « zéro valeur » seraient inférieures de 4,2 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances pour 2014, soit une baisse de 1,5 %. Les dépenses du budget général et les taxes affectées sous plafond diminueraient de 1,8 milliard d'euros. Les transferts aux collectivités territoriales seraient réduits de 3,7 milliards d'euros, l'an prochain comme les deux années suivantes...

**M. Philippe Marini, président.** - Ce seront des investissements en moins.

**M. François Marc, rapporteur général.** - Enfin, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne augmenterait de 0,8 milliard d'euros. Dans le périmètre de la norme « zéro volume », les dépenses seraient inférieures de 3,8 milliards d'euros à celles inscrites en loi de finances initiale pour 2014, du fait notamment d'une moindre hausse de la charge de la dette. Le Gouvernement anticipe toujours, par prudence, une hausse des taux d'intérêt...

À l'issue de la prochaine période de programmation, en 2017, 50 milliards d'euros d'économies auront été réalisées sur les dépenses des administrations publiques. Cet effort sans précédent comprend 18 milliards d'euros d'économies sur les dépenses de l'État, 11 milliards d'euros sur celles des collectivités territoriales et 21 milliards d'euros sur celles de la sécurité sociale.

**M. Aymeri de Montesquiou.** - Où seront pris les 18 milliards d'euros ?

**M. François Marc, rapporteur général.** - Les économies réalisées respectivement par l'État et les collectivités territoriales sont bien distinctes. Les 18 milliards d'euros d'économies correspondent à une moindre dépense par rapport au tendanciel, qui conduit à un glissement naturel de 6 milliards d'euros par an, pour des raisons démographiques et d'inflation.

**M. Aymeri de Montesquiou.** - Une moindre progression par rapport à la progression naturelle. Voilà de belles économies !

**M. François Marc, rapporteur général.** - C'est la méthode qui a toujours été pratiquée dans les présentations budgétaires ces dernières années.

Les collectivités territoriales devront consentir par rapport au tendanciel un effort correspondant, sur le prochain triennal, à une moindre progression des dépenses locales : près de 10 milliards d'euros entre 2014 et 2017 selon le programme de stabilité, au lieu d'une hausse tendancielle de 21 milliards d'euros.

**M. Philippe Marini, président.** - Nous devons prélever des impôts supplémentaires !

**M. Philippe Dallier.** - Je ne vois pas comment nous pourrions faire autrement...

**M. François Marc, rapporteur général.** - La baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales devrait les inciter à maîtriser leurs dépenses, sans que ces 11 milliards d'euros entrent dans l'effort de 18 milliards d'euros consenti par l'État sur ses dépenses.

**M. Philippe Dallier.** - Encore heureux !

---

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je le précise pour démentir ce que certains affirmaient ces jours derniers. Comme l’a indiqué la Cour des comptes devant notre commission des finances, on ne peut pas avoir la certitude que les dépenses locales diminueront à due concurrence de la baisse des dotations : les collectivités disposent d’autres leviers pour financer leurs dépenses.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Les impôts !

**M. Philippe Marini, président.** – Ce n’est pas nouveau.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Au total, les dépenses de l’État relevant de la norme « zéro valeur » reculeraient de 11,5 milliards d’euros entre 2014 et 2017, celles relevant de la norme « zéro volume » baisseraient de 2,5 milliards d’euros : le recul constaté sur le premier champ serait en partie compensé par une hausse de la charge de la dette (6,8 milliards d’euros) et des pensions (2,3 milliards d’euros).

Le tableau des plafonds de crédits des missions du budget général communiqué hier par le Gouvernement retrace l’évolution des crédits des ministères entre la loi de finances initiale pour 2014 et la dernière annuité du budget triennal, indicative, c’est-à-dire 2017. Les priorités gouvernementales sont financées par des économies plus importantes sur les autres ministères. Nous pouvons constater une progression assez sensible des crédits pour l’outre-mer, les affaires sociales, la santé et l’éducation nationale et, dans une moindre mesure, du ministère de la défense, et une réduction des crédits des ministères du travail, de l’économie, des finances, de l’agriculture et des affaires étrangères.

Je signale deux cas particuliers : pour le ministère de la culture, la diminution des crédits correspond exclusivement à la disparition progressive de la dotation versée à France Télévisions pour compenser la suppression de la publicité après 20 heures ; pour le ministère de la défense, la difficile équation prévue par la loi de programmation militaire tient compte de ressources extrabudgétaires. Les moyens consacrés à la défense diminueraient en 2015 mais augmenteraient légèrement sur l’ensemble de la programmation.

Quant à l’emploi, en 2015, le nombre total de postes dans les ministères serait en légère diminution, de 1 177 équivalents temps plein.

Le tome II du rapport préalable présente une liste des missions et des programmes, ainsi que celle des objectifs et des indicateurs envisagés pour le projet de loi de finances pour 2015 : le nombre de programmes (hors investissements d’avenir) serait réduit de 183 à 177 ; cela simplifiera le travail de nos rapporteurs spéciaux. Au total, par rapport à 2007, le nombre d’objectifs et d’indicateurs a été réduit d’environ 40 %, évolution nécessaire pour que la mesure de performance soit plus compréhensible. Ces indicateurs doivent maintenant être stabilisés sur la durée du budget du triennal, pour permettre une appréciation de la performance à moyen terme.

**Mme Nicole Bricq.** - Je voudrais faire trois remarques. Tout d'abord, les gouvernements passent...

**M. Aymeri de Montesquiou.** - ...et les finances trépassent !

**Mme Nicole Bricq.** - ... mais les mauvaises manies perdurent. En 2013, une fois de plus, les dépenses d'investissement ont été la variable d'ajustement, alors qu'elles ne représentent que 3,4 % des dépenses de l'État.

**M. Aymeri de Montesquiou.** - C'est juste.

**Mme Nicole Bricq.** - Déjà faibles, elles baissent de 1,4 milliard d'euros en valeur. Lorsque le rapporteur général note un recul de l'investissement public dans la zone euro, il ne cite pas les chiffres pour 2013. La France réclame à juste titre de grands programmes d'investissement public dans l'Union européenne et dans la zone euro en particulier. Cependant elle n'en donne pas l'exemple.

**M. Francis Delattre.** - Nicole Bricq nous coupe l'herbe sous le pied !

**Mme Nicole Bricq.** - Christine Lagarde et le président de la République ont raison : une relance est urgente et nécessaire.

Ensuite, j'observe que les dépenses fiscales sont stabilisées, d'après la loi de règlement, à 70,7 milliards et respectent la programmation 2012-2017. Mais l'évolution spontanée des niches a réduit à 500 millions d'euros d'économies les 3,6 milliards d'euros prévus.

La Cour des comptes a rappelé l'obligation d'évaluer les dépenses fiscales, respectée très partiellement, pour ne pas dire pas du tout. Le CICE et le crédit d'impôt recherche, formes particulières de dépenses fiscales, seraient traités à partir de 2014 en comptabilité nationale comme des dépenses et non comme de moindres recettes. Les changements de qualifications budgétaires et comptables font des dépenses fiscales des mesures grises, hybrides...

Enfin, j'observe que les États de l'Union européenne se livrent une lutte féroce sur la fiscalité des entreprises. Il serait urgent de faire aboutir le projet de directive sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Nous aurons en outre l'obligation de transcrire l'arrêt de juin dernier de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur l'intégration fiscale horizontale et plus seulement verticale : seront concernées non plus seulement les mères et les filles, mais aussi les sœurs, notamment. Les Anglais ont tout de suite modifié leur droit national, comme les Néerlandais - deux pays où la fiscalité des entreprises est déjà basse. Nous allons subir une forte migration et une perte de bases fiscales.

**M. Philippe Marini, président.** - Bien sûr !

**Mme Nicole Bricq.** - Sans transposition, ce sera la guerre totale, et nous la perdrons ! Portons les uns et les autres cette recommandation commune. Dans le projet de loi de finances rectificative - c'est dommage que

---

nous ne puissions pas en débattre, la CMP ayant échoué – il était prévu que la jurisprudence européenne s'applique pour les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), ce qui est très important pour la SNCF. Pourquoi ne pas le faire pour toutes les sociétés privées ? Toute une partie de la base fiscale va s'en aller. Lors d'une mission il y a quelques années, nous nous étions rendus aux Pays-Bas, et avons vu ce qu'il en était. Ce n'est pas par hasard si Air France y a son siège...

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Et Renault, EADS...

**M. Philippe Marini, président.** – L'arrêt du 12 juin 2014 auquel vous faites référence conclut que l'intégration fiscale ne peut se limiter aux seules filiales résidentes dans le même État que la société mère. Un avocat parle d'une « décision sans précédent qui autorise les schémas d'intégration fiscale entre des sociétés implantées dans différents États membres ; si la société mère a son siège dans un État dont la fiscalité est plus douce que celle des États de ses filiales, tant mieux pour elle. » Monsieur le rapporteur général, un amendement d'appel pourrait-il être déposé lors de la seconde lecture du projet de loi de finances rectificative, pour nous exprimer publiquement sur ce sujet ?

**Mme Nicole Bricq.** – Ce serait seulement un amendement d'appel, car il n'est pas facile pour le ministre du budget d'estimer l'impact de cette décision.

**M. Philippe Marini, président.** – Montrer que le Sénat est le seul lieu où, au-delà de nos différences, on s'intéresse à cette question de fond, ce n'est pas si mal.

**Mme Nicole Bricq.** – Je le pense aussi. Nous ne ferons sans doute pas un amendement ensemble, mais nous pouvons nous coordonner et en faire un chacun de notre côté.

**M. Philippe Marini.** – *Why not ?*

**Mme Nicole Bricq.** – Si chacun est *fair play*. Pour moi, ce sera un amendement d'appel.

**M. Philippe Marini, président.** – Pas de traquenard, c'est entendu ! Les bases fiscales sont un des sujets de fond essentiels au sein de notre commission. Nous l'avons abordé lors de notre séminaire d'Orléans, en juin dernier, et pour lesquels nous avons invité Pascal Saint-Amans.

**M. Serge Dassault.** – Monsieur le rapporteur général, vous nous soumettez des informations que nous n'avons pas eu le temps d'étudier. Il y a longtemps que je réclame que les membres de la commission reçoivent les documents un à deux jours avant la réunion.

Les prévisions de dépenses budgétaires de 2014 à 2017 sont toujours autour de 370 milliards d'euros. Et les prévisions de recettes ? Quelles seront-elles ? La TVA, qui plafonne à 140 ou 150 milliards d'euros, l'impôt

sur les sociétés, autour de 40 milliards d'euros, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), et l'impôt sur le revenu, 70 milliards d'euros : en tout 280 milliards d'euros, dont il faut déduire la charge de la dette. Comment faire baisser le déficit budgétaire dans ces conditions ?

L'investissement public doit croître, dites-vous, mais où prendrez-vous l'argent ? Vous emprunterez ! Vous parlez partout de vos 50 milliards d'euros d'économies ; les seules économies réelles que vous faites, c'est ce que vous enlevez aux collectivités territoriales. Il est facile d'économiser ainsi 11 milliards d'euros sur trois ans. Comment réaliserez-vous 18 milliards d'euros d'économies sur les dépenses de l'État ? Les 21 milliards d'euros sur la sécurité sociale ? Et vous ne dites pas un mot sur la croissance : vous n'atteindrez jamais le niveau prévu. Quelles recettes fiscales espérez-vous ? Les gens sont partis, ils ne payent plus. La charge de la dette ne sera pas toujours limitée par des taux d'intérêt bas : elle augmentera. Nous allons à la catastrophe ! Pendant ce temps, le Gouvernement continue à nous empoisonner avec la réforme des régions et des départements. Le problème n'est pas là ! La vraie question est : quand le déficit diminuera-t-il ? Je suis inquiet.

**M. Philippe Marini, président.** – Même si vous n'avez pas eu le temps d'étudier les documents, vous livrez comme toujours une analyse très fouillée, avec la force de vos convictions.

**M. Philippe Dallier.** – Nous ne demandons qu'à vous croire, monsieur le rapporteur général. Mais nous avons quelques inquiétudes sur la crédibilité des chiffres affichés. Pas une semaine ne passe sans que des annonces nouvelles entrent en contradiction avec votre chiffre de 50 milliards d'euros d'économies, tant en dépenses qu'en recettes : la baisse de l'impôt sur le revenu des classes moyennes, quoi qu'on en pense, n'y aidera pas.

Le président d'Action Logement vient de démissionner en demandant aux comités interprofessionnels du logement (CIL) de ne plus signer de conventions pour la réalisation de logements sociaux, car la ponction de 400 millions d'euros par an décidée par un précédent gouvernement pour financer le fonds national d'aide au logement (FNAL), réduite ensuite à 300 millions d'euros, a été prolongée contre toute attente, mettant Action Logement dans une situation calamiteuse, avec une trésorerie négative qui s'élèvera à - 1,2 milliard d'euros. On lui dit d'emprunter... ce n'est qu'une manière d'externaliser la dette. Autant faire tomber directement les recettes du 1 % logement dans les caisses de l'État. Ce secteur clé qu'est le logement est en panne ; il faudra de l'argent, notamment pour boucler le FNAL. Et ne parlons pas de la loi de programmation militaire, qui subit le sort que l'on sait, et je doute que le Gouvernement puisse tenir ses engagements. J'aimerais vous croire, monsieur le rapporteur général, quant à la réalisation des chiffres que vous annoncez, mais j'en doute.

---

Je n'ai jamais pensé que les 18 milliards d'euros de baisse comprenaient les 11 milliards d'euros d'économie pour les collectivités : cela aurait été le comble. Mais ces 11 milliards d'euros représentent la seule économie dont la réalisation est certaine, hélas au grand détriment de l'investissement des collectivités locales.

**M. Philippe Marini, président.** – Exactement.

**M. Philippe Dallier.** – L'impôt pour le revenu baissera pour certains ménages, cependant leurs impôts locaux augmenteront inévitablement. Le Sénat doit rendre ses conclusions sur une réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF). J'ai hâte que l'on revienne sur le sujet : le Comité des finances locales y travaille, des annonces dans la presse donnent l'impression que tout est écrit, qu'il s'agisse de la baisse de la DGF ou de l'évolution des dotations de péréquation... Le Sénat semble hors course : il devrait reprendre la main. S'il est un endroit où ces questions doivent être traitées, c'est bien ici.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous pourrions imaginer des schémas qui feraient du Sénat un lieu de débat davantage incontournable sur ces questions ...

**M. Aymeri de Montesquiou.** – L'évolution des dépenses de 2014 à 2017 montre que l'essentiel de l'effort est demandé aux collectivités, les obligeant à augmenter leurs impôts.

**M. Philippe Marini, président.** – Sauf à Marsan !

**M. Aymeri de Montesquiou.** – À nouveau, pourquoi ne pas faire une prévision technique de croissance à 0 % ? Les économies de dépenses seraient ainsi harmonieusement réparties sur l'ensemble. Pourquoi serait-ce inconcevable ?

**M. Francis Delattre.** – La Cour des comptes reconnaît une certaine maîtrise de la dépense, c'est vrai. Mais notons ce paradoxe, le solde budgétaire se dégrade : les 30 milliards d'euros d'impôts supplémentaires que vous aviez prévus en loi de finances initiale n'ont été exécutés qu'à moitié. Cela fait un manque à gagner de 15 milliards d'euros. Le déficit baisse de 12,3 milliards d'euros – contre 27 milliards d'euros au cours des années précédentes.

**M. Philippe Marini, président.** – L'écart à la loi de programmation des finances publiques est de 1,3 point de PIB pour le solde effectif et de 1,5 point pour le solde structurel – d'où la qualification d'écart important par le Haut Conseil.

**M. Francis Delattre.** – Didier Migaud dit qu'il n'y a plus de marges pour la fiscalité, le solde budgétaire reste dégradé ; dès lors, l'endettement s'aggrave. Voilà ce qui est inquiétant lors de l'examen du projet de loi de règlement. C'est ce que dit celui qui certifie les comptes !

---

Je remarque que les 11 milliards d'euros d'économies demandées aux collectivités territoriales sont bien incluses dans la norme « zéro valeur »... La charge de la dette augmente, les pensions aussi, et les dépenses ne passeront que de 370 milliards à 368 milliards d'euros en 2017 ! Nous assisterons à un ralentissement des dépenses, mais cela sera-t-il suffisant ?

**M. Philippe Marini, président.** – Bonne question.

**M. Francis Delattre.** – Les investissements publics ne pourront pas se poursuivre, puisque vous retirez 11 milliards d'euros aux collectivités territoriales, qui en assument 75 %. Il faudrait réfléchir sur les secteurs d'intervention. Même le ministre du budget reconnaît que les résultats de la politique du logement sont médiocres, au regard de son coût pour les finances publiques. L'emploi, secteur si complexe que seuls deux ou trois personnes dans chaque département maîtrisent la question, mobilise beaucoup d'argent pour une efficacité limitée ; la formation professionnelle absorbe des sommes invraisemblables. Faisons le bilan de notre action sur chacun de ces secteurs, comme l'ont fait les pays nordiques. Ce n'est pas sur la défense ou sur l'éducation que l'on pourra faire des économies. Il serait utile de procéder à une étude d'impact secteur par secteur pour voir où se situent les possibilités de réforme.

**Mme Marie-France Beauvils.** – Le rapport montre toujours les mêmes orientations. Le rapporteur général a raison de souligner, pour le passé, qu'une politique budgétaire restrictive aurait été procyclique : c'est aussi vrai pour l'avenir ! L'impact récessif ne manquera pas d'affecter notre économie.

Lors de notre séminaire à Orléans, nous avons abordé la question du CICE : les entreprises bénéficiaires ne sont pas forcément dans la cible. Pourquoi ne pas s'interroger sur la pertinence de ce type d'actions ?

La baisse des ressources des collectivités territoriales aura des conséquences lourdes sur l'investissement, mais aussi sur le fonctionnement, c'est-à-dire les services rendus aux populations, ce qui touchera les plus faibles – alors que les revenus du patrimoine sont en forte hausse, comme l'a montré la presse spécialisée. Ce sont les plus modestes qui participent le plus à l'effort. Francis Delattre veut des études d'impact ? Commençons par évaluer les dépenses fiscales.

**M. Philippe Marini, président.** – Il serait utile de rappeler quand le chiffre de 50 milliards d'euros d'économies a été énoncé, et par qui. Si ma mémoire est bonne, c'était Jean-Marc Ayrault. Nous en parlons toujours aujourd'hui, alors que Manuel Valls est arrivé et a annoncé des baisses de recettes fiscales et de contributions sociales. Cela pose à mon sens un vrai problème de crédibilité et de cohérence. De plus, si l'on déduit 25 milliards d'euros de moindres recettes fiscales, l'effort n'est plus que de 25 milliards d'euros.

---

Vous évoquez les « marges de manœuvre du pacte de stabilité » en vous fondant sur le cas italien. Nous connaissons tous le brio, l'imagination, le sens des opportunités de nos voisins...

**M. François Marc, rapporteur général.** – Ce sont des artistes.

**M. Philippe Marini, président.** – L'Italie est le plus beau pays du monde, mais son déficit est en deçà de 3 %, point que nous n'avons pas atteint.

**M. Philippe Dallier.** – Leur dette est importante.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Elle représente 130 % du PIB.

**M. Philippe Marini, président.** – Vous ambitionnez de respecter la règle des 3 % de solde effectif, mais grâce à un calcul plus favorable du solde maastrichtien. N'est-ce pas une fuite en avant, un propos d'opportunité ? Le développement de projets d'investissement public par la Banque européenne d'investissement, ou selon les modalités proposées par Michel Aglietta, repose sur l'emprunt, sur des ressources que l'on ne peut se procurer qu'au prix du marché.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Dans le tableau de financement, la variation du solde du compte du Trésor comprend à la fois la variation du montant des disponibilités du Trésor à la Banque de France et la variation du montant des placements de trésorerie à court terme de l'État. On observe un recul inattendu de l'encours des dépôts de certains correspondants du Trésor à hauteur de 5,3 milliards d'euros, provenant essentiellement des collectivités (1,3 milliard d'euros de moins pour les communes, 0,8 milliard d'euros pour les intercommunalités) et des banques centrales africaines (3,2 milliards d'euros de moins). Le solde du compte du Trésor est de 23,7 milliards d'euros fin 2013, soit une baisse de 7,9 milliards d'euros par rapport à fin 2012. La part de la dette de court terme dans le total de l'encours reste stable à 11,9 %, au lieu de baisser comme prévu de 0,5 point. On ne peut pas dire que l'emprunt de court terme a servi de variable d'ajustement.

**M. Philippe Marini, président.** – Il faudrait approfondir le sujet. La variation positive de 10,4 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale doit être interprétée au regard des 14,5 milliards d'euros de besoin de financement supplémentaire.

**M. François Marc, rapporteur général.** – J'indique à Nicole Bricq que la stabilisation des dépenses fiscales a été optiquement affectée par les changements de périmètre et les réévaluations d'une année sur l'autre.

**Mme Nicole Bricq.** – Il est difficile de s'y retrouver.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Les crédits d'impôt sont bel et bien traités comme des dépenses en comptabilité nationale, mais pas en comptabilité budgétaire, où ils apparaissent en minoration de recettes

fiscales. Leur intégration en dépenses budgétaires serait problématique, puisque ces crédits d'impôt ne sont pas pilotables.

Les dépenses d'investissement de l'État ont suivi une légère tendance à la baisse ces dernières années. Mais elles sont modestes au regard de celles des collectivités.

Le Gouvernement, monsieur Dallier, ne fait que prévoir la baisse de prélèvements obligatoires déjà prise en compte dans la trajectoire des finances publiques : celle de l'impôt sur le revenu en 2015 était déjà connue. On a annoncé récemment des mesures plus pérennes, qui seront inscrites dans le projet de loi de finances pour 2015.

**M. Philippe Dallier.** – Le tout, c'est de les évaluer !

**M. François Marc, rapporteur général.** – C'est une autre affaire. Ce que vous dites sur le logement est juste. La réunion de la commission des finances le 23 juillet pour suite à donner à l'enquête de la Cour des Comptes sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), conduite en application de l'article 58-2° de la LOLF, abordera la question de son financement.

Pourquoi ne pas prendre une hypothèse de croissance nulle, pour être tranquille, demande Aymeri de Montesquiou.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Vous caricaturez ma position.

**M. Philippe Marini, président.** – Des rallonges pourraient être effectuées en cours d'année.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Cela serait procyclique et dégraderait les perspectives de croissance en augmentant l'anxiété des acteurs économiques.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Tous les gouvernements font des prévisions qui ne se réalisent pas, faussant tous les calculs ; un taux de croissance nul ne serait que théorique. En cas de croissance finalement supérieure, le Gouvernement disposerait de ressources qui pourraient servir pour partie à rembourser la dette. Vos prédécesseurs ont fait l'éloge de cette suggestion, y compris d'anciens ministres du budget. Cela permettrait d'économiser au moins le montant de l'inflation, qui est rarement négative.

**Mme Nicole Bricq.** – Elle était de 0,5 % sur un an en juin 2014.

**M. Philippe Marini, président.** – J'ai longtemps soutenu cette position ; elle se heurte malheureusement à la méthode des arbitrages lors de la préparation du projet de budget. Aucun ministre du budget lucide ne s'y risquerait – ou bien c'est le Premier ministre qui le refuserait – puisque cela aboutirait à des dotations plus basses. Les gouvernements successifs renâclent donc, encouragés à cela par les corps administratifs dont on connaît le tropisme pour la dépense publique. Il serait pourtant préférable que le Gouvernement soit en capacité en cours d'année de donner un peu de

---

miel, mettre un peu de beurre dans les épinards... bonne façon pour le pouvoir politique de se faire aimer.

**M. François Marc, rapporteur général.** – La question posée par le président Marini est une question de théorie budgétaire, presque conceptuelle : faut-il tendre vers une planification glissante dans la budgétisation publique, où les plafonds de crédits seraient déterminés par la réalisation d'hypothèses économiques ? Cela se heurterait à divers obstacles, comme la difficulté de modifier le montant des charges de personnel conformément au droit de la fonction publique existant. Cela conduirait par ailleurs à des prévisions insincères par rapport à celles que valide le Haut Conseil, qui est une vigie efficace pour apprécier la validité des prévisions par rapport au consensus des économistes.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Dire que le déficit pourrait baisser sans contrainte, c'est mentir.

**Mme Nicole Bricq.** – Et 50 milliards d'euros, ce n'est pas une contrainte ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Quant au déficit, il a baissé de 12 milliards d'euros en 2013 par rapport à 2012.

**M. Francis Delattre.** – Je ne le conteste pas. Mais vous aviez prévu davantage.

**M. Philippe Marini, président.** – Les ambitions ont été réduites.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Des lois de finances rectificatives ont ajusté l'objectif. Le Gouvernement prévoit une hausse de la charge de la dette de plus de 6 milliards d'euros entre 2014 et 2017. Il fait ainsi preuve de prudence quant au risque que représente la charge de la dette.

**M. Francis Delattre.** – Et le gris de la dépense fiscale, sur lequel Nicole Bricq vous a interrogé ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Marie-France Beaufile parlait des entreprises qui bénéficient du CICE : eh bien, il profite à l'emploi, car il représente 6 % de moins de charges salariales.

**M. Francis Delattre.** – Et 4 % la première année.

**Mme Nicole Bricq.** – Je n'ai quant à moi pas parlé du CICE, mais de la variation du périmètre des dépenses fiscales. Le CICE crée des effets d'aubaine, c'est sûr, qu'il faut évaluer et contrôler. Les entreprises viennent en bénéficiant, puis se plaignent d'être visées par des contrôles fiscaux : c'est pourtant normal ! La nation consent un sacrifice, elle doit vérifier à quoi il sert.

**M. François Marc, rapporteur général.** – La baisse de 11 milliards d'euros concerne les ressources des collectivités, et non leurs dépenses.

**M. Philippe Dallier.** – Voilà les élus locaux rassurés !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Cela n'implique pas une hausse des impôts locaux.

**M. Philippe Dallier.** – Pour les riches, peut-être !

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Avez-vous déjà été maire ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Pendant 18 ans ! L'évolution spontanée des recettes fiscales locales serait d'environ 15 milliards d'euros à législation constante.

**M. Philippe Marini, président.** – L'évolution spontanée correspond-elle à l'évolution de l'assiette ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Elle correspond, à législation constante, à l'évolution des bases.

**M. Philippe Marini, président.** – Monsieur le péréquateur général, une telle évolution ne fera qu'aggraver les tensions entre collectivités riches et pauvres.

**M. François Marc, rapporteur général.** – C'est pourquoi, il conviendra d'être vigilant sur la répartition de la manne et de veiller à ce que personne ne soit délaissé. L'État respecte la norme « zéro valeur » pour lui-même hors baisse des dotations aux collectivités. Ce que l'Union européenne demande, c'est une baisse de l'ensemble des dépenses publiques et pas seulement de celles de l'État. Un euro de dépenses de l'État et des collectivités territoriales est strictement équivalent. L'État agit donc dans le cadre de ses relations sur les collectivités territoriales, par le niveau des dotations, car il ne peut leur imposer une baisse de dépenses, en raison de leur autonomie financière.

Le tendancier des dépenses publiques, d'après la Cour des Comptes, a été abaissé par le Gouvernement dans un souci d'honnêteté, car la conjoncture est nettement moins favorable et les économies plus faibles.

Les baisses d'impôts étaient déjà prévues en décembre 2013 ; seule la chronique a été révisée et le contenu précisé. Suivant la décision du président de la République, les assises de la fiscalité ont procédé à des ajustements. L'Italie – pays que vous aimez entre tous, monsieur le président – a certes un déficit moins élevé, mais le niveau de sa dette est supérieur, comme les taux d'intérêt qu'elle doit servir. Vous pouvez en conclure qu'elle se porte mieux que nous : ce n'est pas l'avis de ses créanciers, ni de nombreux économistes.

Les investissements publics par l'emprunt constituent une démarche économiquement logique, comme le font les entreprises, d'autant plus que les ressources existent et sont peu onéreuses.

**La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année**

**2013. Elle a donné acte à M. François Marc, rapporteur général, de sa communication sur les orientations des finances publiques et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**