

La situation et les perspectives des finances publiques

Juillet 2012

■ Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques adopté par la Cour des comptes qui, seul engage la juridiction.



Sommaire

Introduction	5
1 – La situation en 2011	7
2 – La situation et les perspectives en 2012 ..	12
3 – Les perspectives en 2013 et au-delà	20
4 – Les conséquences des nouvelles règles européennes	29
Conclusion	33



Introduction

A partir des niveaux très élevés atteints en 2009 et 2010, aggravés par la récession et la mise en œuvre du plan de relance, la réduction du déficit public a été engagée en 2011, enregistrant une baisse de près de deux points, de 7,1 à 5,2 %, toutefois insuffisante pour stabiliser le niveau de la dette. Celle-ci a donc continué d'augmenter pour atteindre 86 % du PIB à la fin de l'année 2011, creusant ainsi davantage l'écart avec l'Allemagne dont le niveau de dette est inférieur de cinq points à celui notre pays.

Alors que la zone euro est frappée par une crise d'une ampleur inédite, la France doit conforter sa crédibilité vis-à-vis de ses partenaires européens comme de ses créanciers. Le respect de ses engagements, au premier rang desquels figure le retour à l'équilibre des comptes publics à horizon 2016-2017, est à ce titre une impérieuse nécessité.

Dans ce contexte, le Premier ministre a demandé à la Cour de procéder à un audit en vue d'évaluer la situation actuelle des comptes publics et les risques qui pèsent aujourd'hui sur la réalisation des objectifs de finances publiques pour 2012 et 2013.

Cet audit prend place dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques que la Cour réalise chaque année en application de la loi organique relative aux lois de finances.

Le premier chapitre revient sur la situation des finances publiques en 2011. La Cour y examine notamment si la trajectoire des comptes publics et les règles budgétaires inscrites dans la loi de programmation des finances publiques ont été respectées et comment se situe la France par rapport aux autres pays européens.

Dans le deuxième chapitre, la Cour examine, au vu des informations disponibles à la mi-juin, les conditions dans lesquelles l'objectif d'un déficit public de 4,4 % du PIB en 2012 peut être atteint.

Le troisième chapitre porte sur les perspectives pour 2013 et au-delà. Il précise l'effort nécessaire pour respecter les engagements pris par la France. Il suggère des principes généraux et des leviers d'action qui pourraient être utilisés pour revenir à l'équilibre des comptes publics d'ici à 2016 ou 2017.

Enfin, le quatrième chapitre examine le cadre renouvelé des règles européennes d'encadrement et de surveillance des finances publiques dans lequel s'inscrit désormais notre politique budgétaire et propose notamment une réforme de la gouvernance de nos finances publiques. ■

La situation et les perspectives des finances publiques

La méthode retenue par la Cour

En application de l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières, le Premier ministre, par lettre du 18 mai 2012 adressée au Premier président de la Cour des comptes, a souhaité que la Cour procède à un audit des finances publiques avant que son gouvernement ne précise sa stratégie économique et financière. Cet audit a pour objet d'évaluer les risques qui pèsent sur la réalisation des objectifs de finances publiques pour 2012 et 2013 contenus dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Pour répondre le plus efficacement possible à cette demande et mener à bien en quelques semaines les investigations nécessaires, cet audit a été inclus dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, que la Cour établit chaque année en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances.

Le présent rapport contient cette année une analyse approfondie des enjeux budgétaires pour 2012 et étudie spécifiquement les conditions de réalisation en 2013 des objectifs de finances publiques.

Outre les investigations et travaux habituels, la Cour a procédé à l'examen critique des prévisions de recettes et dépenses sur la base des informations disponibles à ce stade de l'année dans les administrations concernées. Elle s'est efforcée de compléter cette analyse globale par l'examen, avec les responsables ministériels concernés, des principaux risques identifiés tant en dépenses qu'en recettes. Elle s'est également appuyée sur les travaux d'analyse de sa nouvelle formation commune avec les chambres régionales des comptes sur les finances locales.

Pour son analyse, la Cour a retenu les seules mesures décidées et traduites en actes au 6 mai 2012. Elle a utilisé les informations disponibles au 15 juin sur les recettes et les dépenses publiques des premiers mois de l'année.

1 La situation en 2011

L'année 2011 amorce une trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques. Les objectifs relatifs aux prélèvements obligatoires et aux dépenses publiques inscrits dans la loi de programmation ont été respectés et le déficit public a été sensiblement réduit. Toutefois, la dette continue de s'accroître et notre situation par rapport aux autres pays européens, eux-mêmes engagés dans des politiques de réduction des déficits publics, demeure dégradée.

Une réduction sensible du déficit public

En 2011, le déficit public s'est établi à 5,2 % du PIB, en baisse de 1,9 point par rapport à 2010.

Le solde public et sa décomposition (en % du PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011
Solde public	- 2,7	- 3,3	- 7,5	- 7,1	- 5,2
Solde conjoncturel	+ 0,7	0	- 2,0	- 1,6	- 1,4
Solde structurel	- 3,5	- 3,3	- 4,5	- 4,8	- 3,9
Solde opérations temporaires	+ 0,1	0	- 1,0	- 0,7 ⁽¹⁾	+ 0,1

Source : Cour des comptes

(1) Plan de relance, livraisons militaires et surcoût ponctuel de la réforme de la taxe professionnelle.

La situation en 2011

La diminution de 1,9 point de PIB du déficit public entre 2010 et 2011 résulte des effets conjugués de l'interruption d'opérations temporaires, notamment le plan de relance qui avait aggravé le déficit en 2010 (pour 0,8 point de PIB), de la conjoncture économique (pour 0,2 point de PIB) et de la variation du solde structurel (pour 0,9 point).

Le déficit structurel, c'est-à-dire celui calculé en neutralisant l'impact de la conjoncture économique, est en effet passé selon la Cour de 4,8 % du PIB en 2010 à 3,9 % en 2011. Cette réduction de 0,9 point tient pour l'essentiel à des mesures pérennes de hausse des prélèvements obligatoires.

Les dépenses publiques ont progressé de 2,1 %, soit moins rapidement que le PIB en valeur (3,1 %). Le rapport des dépenses publiques au PIB a ainsi légèrement diminué entre 2010 et 2011, passant de 56,6 % à 56,0 %. Il reste supérieur de plus de trois points à sa valeur d'avant-crise en 2007.

Les recettes publiques ont, quant à elles, connu une croissance nettement plus rapide que celle du PIB (5,9 % contre 3,1 %). Le taux de prélèvements obligatoires par rapport au PIB a augmenté de 1,4 point en 2011, passant de 42,5 % à 43,9 %, dont 0,4 point en raison de la fin de mesures temporaires (volet fiscal du plan de relance...), 0,7 point en raison de mesures fiscales nouvelles et 0,3 du fait de la croissance spontanée des prélèvements.

Des objectifs respectés

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) de décembre 2010 prévoyait une augmentation des dépenses publiques en volume de 0,6 %, en retenant une hypothèse d'inflation de 1,5 %, soit 2,1 % en valeur. La progression des dépenses en valeur, observée en 2011, est conforme à celle qui était prévue par la LPFP. Au sein des dépenses publiques, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a également été respecté, l'exécution se situant même à 500 M€ en-deçà de la prévision.

En ce qui concerne les recettes, les mesures fiscales nouvelles votées en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale ont représenté 13,7 Md€, soit plus que le minimum de 11 Md€ inscrit dans la LPFP au titre de l'effort structurel en recettes.

Le rapport de la dette au PIB (86,0 %) est légèrement inférieur à ce que prévoyait la LPFP pour la fin 2011 (86,2 %).

Une dette qui continue de croître

A la fin de l'année 2011, la dette publique atteignait 1 717 Md€, en augmentation de 122 Md€ par rapport à la fin 2010. Le ratio de la dette par rapport au PIB est passé de 82,3 % fin 2010 à 86,0 % fin 2011, et continue de croître, le niveau de déficit se situe

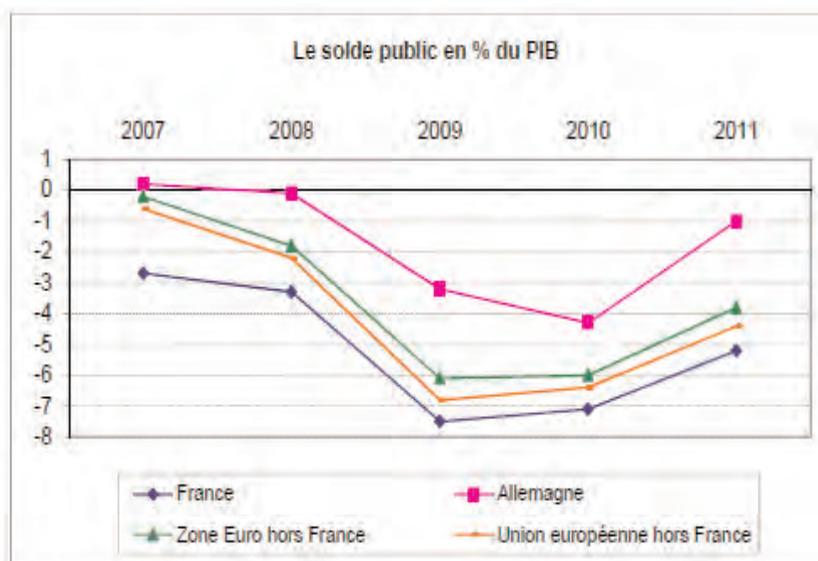
La situation en 2011

encore en 2011 deux fois au-delà du seuil « stabilisant », qui est dans les conditions actuelles de 2,6 %.

Une situation plus dégradée que la moyenne européenne

La croissance économique française en 2011 (+1,7 %) a été légèrement supérieure à la moyenne de la zone euro et à celle de l'Union européenne (+1,5 %). Huit pays de l'Union affichent toutefois, en 2011, des taux de croissance supérieurs à 3 % (Allemagne, Autriche, Suède, Pologne, Slovaquie et les trois Etats Baltes).

Avec un solde négatif de 5,2 % du PIB en 2011, le déficit public français reste nettement supérieur aux moyennes des déficits des Etats de la zone euro et de l'Union européenne (hors France) qui s'établissent respectivement à 3,8 % et 4,4 % du PIB. Cela est également vrai pour le déficit primaire (hors charges de la dette), qui s'élève à 2,6 % du PIB dans notre pays, contre 0,7 % dans la zone euro et 1,3 % dans l'Union européenne (hors France). En 2011, six Etats membres de la zone euro ont même enregistré un solde primaire excédentaire ou nul.

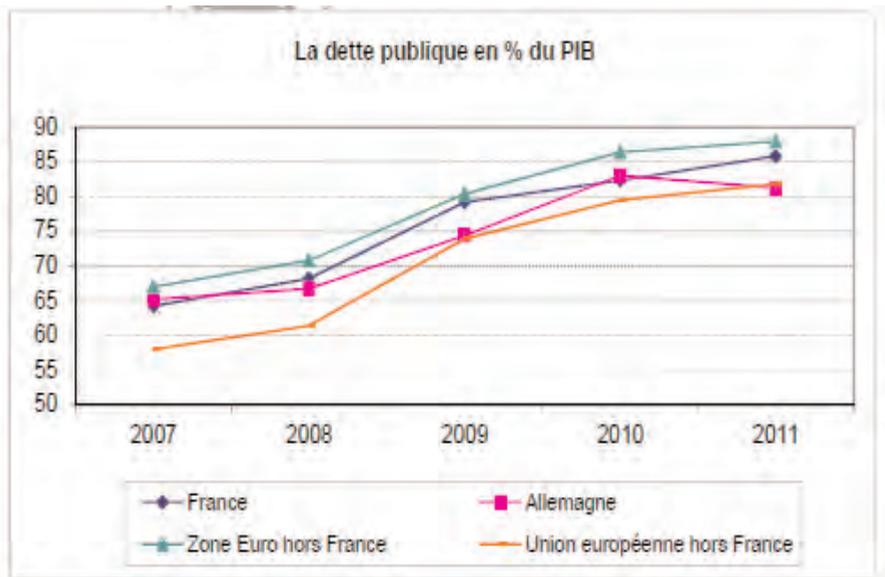


La situation en 2011

Le déficit structurel de la France s'est établi, selon la Commission européenne, à 4,1 % du PIB en 2011, soit un niveau plus élevé que le déficit moyen enregistré dans la zone euro (3,2 % hors France) ou dans l'Union européenne (3,7 % hors France).

La France se caractérise par une hausse de son taux d'endettement en

2011 (+3,7 points de PIB) plus forte que les moyennes européennes. Le ratio de la dette publique rapportée au PIB était inférieur de deux points à celui de la zone euro hors France mais supérieur de presque cinq points à celui de l'Allemagne.



La répartition entre administrations publiques

Au sein des administrations publiques, les administrations publiques centrales, qui regroupent l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), concentrent l'essentiel du déficit, avec 4,5 % du PIB sur 5,2 %. Les administrations de sécurité sociale (ASSO) présentent un déficit de 0,6 % du PIB. Le solde des administrations publiques locales (APUL) est proche de l'équilibre.

La dette publique est portée pour plus des trois quarts par les administrations publiques centrales, le reste se partageant à peu près également entre les ASSO et les APUL.

Le déficit de l'Etat s'est fortement réduit en 2011 grâce à l'augmentation des recettes et à la maîtrise des dépenses.

Le besoin de financement des administrations de sécurité sociale a diminué d'environ 10 Md€, grâce à des mesures de hausse des impôts et cotisations, mais aussi grâce au respect des règles d'évolution des dépenses.

Pour autant, les déficits structurels de l'Etat et des administrations de

sécurité sociale (principalement du régime général) demeurent très importants.

S'agissant des collectivités territoriales, les dépenses de fonctionnement ont augmenté un peu plus vite qu'en 2010, mais les recettes ont crû encore plus fortement, notamment du fait du dynamisme des droits de mutation, si bien que l'autofinancement de ces collectivités s'est amélioré. Les dépenses d'équipement ont ainsi pu croître sans augmentation sensible de l'endettement. La réforme de la fiscalité locale, mise en œuvre en 2011, s'est traduite par une forte progression des produits de fonctionnement des communes, qui a contribué à augmenter l'autofinancement et a favorisé la reprise des investissements. La situation a été plus favorable pour les communes et les intercommunalités que pour les autres collectivités territoriales.

2 La situation et les perspectives en 2012

Les principaux risques pour 2012 se concentrent sur les recettes dont les prévisions reposaient sur des hypothèses trop optimistes. Si des points de vigilance demeurent, l'audit de la Cour montre qu'à la fin mai 2012, les dépenses publiques encadrées par des normes étaient susceptibles de respecter les objectifs fixés. Au total, l'objectif de déficit de 4,4 % est envisageable à condition de prendre rapidement des mesures nouvelles permettant de couvrir les risques identifiés.

Un risque de 6 à 10 Md€

Selon la Cour, le risque sur les recettes s'élève entre 6 et 10 Md€ par rapport aux prévisions du programme de stabilité. Celui-ci s'explique essentiellement par une hypothèse initiale trop optimiste sur la relation entre le produit de l'impôt et la croissance (élasticité) et par la révision à la baisse de l'hypothèse de croissance du PIB. A ces éléments, il convient d'ajouter l'impact des contentieux communautaires dont les effets se feront surtout sentir en 2013 et 2014.

Une élasticité globale trop élevée

La prévision de croissance des prélèvements obligatoires qui s'établit en 2012 à 2,5 % repose, à législation constante, sur une hypothèse de sensibilité du produit de l'impôt à la croissance du PIB de 1,1 par rapport à la croissance du PIB en valeur (+ 2,3 % dans le programme de stabilité, pour une croissance en volume de 0,7 %). Dans un contexte de ralentissement marqué de l'activité, une telle élasticité paraît trop élevée, notamment si l'on se réfère aux années 2002-2003, période de faible croissance, durant laquelle elle n'était que de 0,8.

Les moins-values de recettes par rapport aux prévisions du programme de stabilité pourraient dans ces conditions être comprises pour 2012 entre 3 et 7 Md€.

La moitié de ce risque se concentre sur l'impôt sur les sociétés (IS) dont le produit pourrait être révisé à la baisse entre 1,5 Md€ et 3,5 Md€. Les aléas susceptibles d'affecter les autres recettes nettes de l'Etat (TVA, impôt sur le revenu, remboursement d'impôts locaux) sont de moindre importance et varient entre 0,5 Md€ et 1,5 Md€.

La situation et les perspectives en 2012

Pour les administrations publiques locales, un risque non négligeable concerne les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dont le produit devrait, selon le programme de stabilité, demeurer stable en 2012 après la forte progression enregistrée en 2011 (+ 23,1 %) qui les a portés à 11,4 Md€. Il est probable qu'un contrecoup intervienne en 2012, notamment en raison du retournement du marché immobilier. Le risque de moins-value sur cet impôt est évalué entre 0,8 Md€ et 1,2 Md€.

Les recettes des administrations sociales (ASSO) pourraient être affectées par une croissance de la masse salariale du secteur privé un peu inférieure (2,25 %) à la prévision du programme de stabilité (2,5 %). Elle se

traduirait par une perte de recettes de 0,8 Md€ pour l'ensemble des ASSO.

Un aléa important lié à l'évolution du PIB

Un second aléa concerne l'hypothèse de croissance du PIB, arrêtée dans le programme de stabilité à 0,7 %. L'INSEE vient en effet de réviser à 0,4 % son estimation de la croissance pour 2012. Cette nouvelle se traduit mécaniquement par une perte de recettes supplémentaires de 3 Md€ par rapport aux estimations précédentes, de telle sorte que les moindres recettes sur l'année 2012 oscilleraient toutes administrations confondues, entre 5,8 Md€ et 10,0 Md€.

Aléas à la baisse sur les recettes publiques (en Md€)

	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Recettes fiscales Etat	2,0	5,0
DMTO	0,8	1,2
Recettes de la sécurité sociale	0	0,8
Total avec croissance de 0,7 %	2,8	7,0
Total avec croissance de 0,4 %	5,8	10,0

Source : Cour des comptes ; hors contentieux fiscaux

La situation et les perspectives en 2012

Des contentieux fiscaux qui feront sentir leurs effets essentiellement à partir de 2013

Les recettes seront également affectées par les remboursements importants qui interviendront en raison de contentieux fiscaux. Ces contentieux concernent le dispositif de « précompte » et le traitement fiscal des dividendes reçus et distribués par les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM). La Cour de justice de l'Union européenne a estimé que ces régimes fiscaux introduisaient des discriminations injustifiées entre sociétés selon leur lieu de résidence et a condamné la France dans ces deux affaires. L'enjeu budgétaire pourrait s'élever jusqu'à 9 Md€ selon la DGFIP.

Ces contentieux étaient connus et une provision avait été passée dans la comptabilité générale de l'Etat à hauteur de 6,3 Md€ au 31 décembre 2011. Pourtant, dans le budget de l'Etat, seule une charge de 0,9 Md€ avait été prévue lors de la loi de finances rectificative du mois de mars 2012.

En comptabilité budgétaire, ces contentieux devraient peser sur l'exercice 2012 à hauteur de 1,5 Md€, partiellement couverts à hauteur de 0,9 Md€ et essentiellement sur 2013 et 2014, selon une répartition encore incertaine, mais que la DGFIP évalue à 4,85 Md€ sur l'exercice 2013 et

1,75 Md€ sur 2014, soit un total de 8,1 Md€ s'ajoutant à 1,1 Md€ déjà acquittés à ce titre avant 2012.

Des risques d'une ampleur maîtrisable pour les dépenses de l'Etat

Un cadrage budgétaire resserré

Dans le cadre de la loi de programmation, les dépenses de l'Etat font l'objet d'un encadrement par des normes budgétaires qui prévoient, d'une part, une stabilisation en valeur sur un champ (dit « zéro valeur ») comprenant les dépenses du budget général (hors charge de la dette et dépenses de pensions) et les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, et, d'autre part, une stabilisation en volume (« zéro volume ») sur un champ plus large incluant la charge de la dette et les dépenses de pensions en faveur des fonctionnaires civils et militaires.

Après la loi de finances rectificative (LFR) de mars 2012 qui a annulé 1,2 Md€ de crédits sur le budget général, l'objectif de dépenses est désormais de 273,7 Md€ sur le périmètre « zéro valeur » et de 359,4 Md€ sur le périmètre « zéro volume ».

La situation et les perspectives en 2012

Des risques sur les dépenses du budget général compris entre 1,2 et 2 Md€

La Cour a identifié, par rapport aux plafonds révisés en LFR, les risques de dépassement pesant sur les différentes missions budgétaires ainsi que sur les prélèvements sur recettes (dépenses correspondant au champ « zéro valeur »).

Les risques identifiés se concentrent majoritairement sur cinq missions qui font l'objet de tensions récurrentes : **Défense ; Ville et logement ; Solidarité, insertion et égalité des chances ; Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ; et Travail et emploi.**

Les menaces de dépassement relevées sont d'origines multiples. Les unes tiennent à la sous-budgétisation chronique initiale de certains postes, telles les opérations extérieures conduites par le ministère de la défense (à hauteur de 200 M€), l'allocation exceptionnelle de fin d'année, dite « prime de Noël » (pour environ 450 M€), l'allocation adultes handicapés (pour 280 M€) auxquelles s'ajoutent sur d'autres missions les bourses étudiantes (à hauteur de 120 M€) ou les demandes d'asile (entre 55 M€ et 100 M€). Les autres dépassements envisagés correspondent à des dispositifs d'intervention en général dynamiques (aides personnelles au logement, entre

100 et 200 M€, allocations de solidarité, à hauteur de 150 M€) ou à des dépenses dont le montant est peu prévisible (refus d'apurement communautaires de certaines aides en faveur de l'agriculture, pour 124 M€), voire impossible à budgéter en loi de finances initiale (LFI) car postérieures à celle-ci (mesures décidées pour 430 M€ dans le cadre du sommet social de crise en février 2012).

Des tensions sont perceptibles sur la masse salariale, à hauteur de 300 M€ sur un total budgété en LFI de 81 Md€, mais se concentrent principalement sur la mission Défense, en raison notamment d'une progression des rythmes de carrière plus rapide que prévu.

Les prélèvements sur recettes destinés aux collectivités territoriales semblent en ligne avec la prévision initiale, tandis que ceux effectués au bénéfice de l'Union européenne pourraient se révéler supérieurs d'environ 100 M€ à la prévision faite en LFI.

Une révision à la baisse de la charge de la dette

Sur le champ de la norme « zéro volume », des moindres dépenses sur la charge de la dette sont prévisibles facilitant ainsi le respect de la norme. La LFR du mois de mars a déjà revu le montant de cette charge à la baisse, à hauteur de 0,7 Md€ (soit 48,0 Md€). Une exécution encore inférieure de 0,6 Md€ par rapport à cette prévision est

La situation et les perspectives en 2012

vraisemblable en raison de la poursuite de la baisse des taux courts qui ferait plus que compenser le supplément d'inflation par rapport aux prévisions et son impact sur les obligations indexées.

dépenses se situerait entre 359,9 Md€ (0,5 Md€ au-delà du plafond) et 360,73 Md€ (+1,3 Md€). Il est souhaitable que ces dépassements soient neutralisés en redéployant les crédits et en gageant toute mesure nouvelle.

Un pilotage budgétaire rigoureux pour respecter l'objectif de dépense

Sur la base des risques identifiés par la Cour, le niveau prévisionnel de

Synthèse des risques identifiés sur les deux champs normés (M€, en écart à la LFR)

	Risque prévisionnel	
	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Total champ de la norme « zéro valeur »	+ 1 180	+ 2 020
Moindres dépenses sur la charge de la dette	- 600	- 600
Moindres dépenses sur les pensions	- 100	-100
Total champ de la norme « zéro volume »	+ 480	+ 1 320

Source : Cour des comptes ; hors contentieux fiscaux

La situation et les perspectives en 2012

La réserve de précaution, qui est constituée de crédits « gelés » sur chaque mission en début d'exercice, représente de ce point de vue un outil de pilotage essentiel. S'élevant en mai 2012 à 5,4 Md€ en autorisations d'engagement et 5,0 Md€ en crédits de paiement, il importe qu'elle soit maintenue le plus tard possible dans l'année à un niveau permettant de faire face à des risques de gestion et de garantir une bonne maîtrise de la dépense. En effet, en 2011, sur 5 Md€ initialement mis en réserve, 4 Md€ ont été dégelés en cours d'année et seul 1 Md€ a pu être utilisé in fine pour faciliter l'exécution budgétaire. L'ampleur du dégel sera sans doute du même ordre cette année, la marge résiduelle permettant alors tout juste de couvrir les risques identifiés.

Une trajectoire plausible pour les autres APU

Un respect de l'ONDAM à conforter

Les éléments disponibles à la date de l'audit ne font pas apparaître un risque majeur de dépassement de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) qui a été fixé dans le PLFSS pour 2012 à 171,7 Md€. L'ONDAM bénéficie en particulier d'un « effet en base » de 500 M€ correspondant à une sous-réalisation de

la dépense en 2011 (166,6 Md€ pour un objectif fixé à 167,1 Md€). La mise en œuvre effective des économies prévues en 2012 et une gestion prudente des gels de crédits (415 M€), de même que pour l'Etat, devrait permettre de limiter à 2,5 % la progression de l'ONDAM en 2012 par rapport à l'ONDAM exécuté en 2011.

Pas de tensions notables sur les autres dépenses des ASSO, mais un aléa pour les prestations chômage

Les autres dépenses des administrations sociales (prestations de retraite et familiales) ne traduisent pas de tensions particulières permettant d'identifier des risques de dérapage marqué, mais il existe une grande incertitude concernant les dépenses de prestation chômage qui sont particulièrement sensibles à l'évolution de la conjoncture économique. Pour mémoire, une variation de 10 000 du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage a un effet en année pleine de 150 M€.

Des incertitudes sur le niveau des investissements des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers

Un aléa important existe au sujet des dépenses d'investissement des collecti-

La situation et les perspectives en 2012

vités territoriales, qui se sont élevées à 54 Md€ en 2011 et qui devraient croître de 3,5 % en 2012 selon la prévision retenue dans le programme de stabilité. Cette prévision, quoique plausible, est toutefois tributaire des conditions d'accès au crédit qui se sont dégradées, sous l'effet de la crise et de la mise en place progressive des nouvelles règles prudentielles applicables aux banques. Ce constat s'applique également aux établissements hospitaliers.

Un effort sur les recettes pour atteindre un déficit public à 4,4 %

Si aucune mesure n'est prise, dans l'hypothèse d'une croissance de 0,4 % en 2012 et du fait des pertes de recettes liées notamment à l'IS, la dégradation du solde serait comprise entre 0,3 et 0,5 point de PIB, soit entre 6 et 10,0 Md€, hors effet des contentieux fiscaux communautaires.

Le respect en 2012 d'un déficit voisin de 4,4 % du PIB retenu dans le programme de stabilité est fondamentale pour garantir la crédibilité des engagements de la France.

La réalisation d'un tel objectif est possible à deux conditions : d'une part, une stricte vigilance sur l'exécution des dépenses par un effort supplémentaire, ce qui implique de ne pas financer par voie d'ouvertures de crédits en LFR les risques budgétaires identifiés, et

d'accroître, par des mesures de gel complémentaires de crédits la réserve de précaution ; d'autre part, pour compenser la baisse des recettes fiscales, des mesures fiscales nouvelles, dont le montant précis devra être apprécié au vu des informations disponibles à la fin du semestre et de l'ampleur de la réduction du poids des dépenses publiques effectivement décidée.

Une dette publique probablement supérieure à 90 % fin 2012

Avec un déficit de 4,4 % du PIB et une croissance économique en volume de 0,4 % en 2012, le ratio d'endettement s'accroîtrait – toutes choses égales par ailleurs – d'environ 2,4 points de PIB entre la fin 2011 et la fin 2012, passant ainsi de 86,0 % à 88,4 %.

A cette progression s'ajoutent les dettes contractées pour financer les interventions destinées à soutenir les Etats en difficulté de la zone euro, à travers les garanties apportées par la France aux emprunts du fonds européen de stabilité financière (FESF) et la participation en capital au mécanisme européen de stabilité (MES). Celles-ci devraient contribuer à une augmentation de la dette d'un montant de 35,7 Md€ entre la fin 2011 et la fin 2012, soit 1,8 point de PIB. Cette prévision ne tient toutefois pas compte de l'aide à l'Espagne, pouvant aller

La situation et les perspectives en 2012

jusqu'à 100 Md€, annoncée début juin, dont les modalités n'avaient pas été précisées à la date de réalisation de l'audit.

Une partie de cet accroissement de la dette serait compensée par une diminution des liquidités accumulées fin 2011, représentant un point de PIB, et réduisant d'autant le recours à l'endettement.

Au-delà des 2,4 points imputables au déficit, les opérations financières ajouteraient donc 0,8 point de PIB à la dette publique, qui atteindrait ainsi 89,2 % du PIB à la fin 2012.

Il est toutefois vraisemblable que la dette sera supérieure à 90 % à cette date, compte tenu des incertitudes pesant sur une mobilisation de trésorerie représentant un point de PIB, et sur d'éventuelles interventions supplémentaires en faveur de la zone euro que l'on ne peut exclure à cette période de l'année.

3 Les perspectives pour 2013 et au-delà

La France s'est engagée à ramener son déficit public à hauteur de 3,0 % en 2013 et à rejoindre l'équilibre à horizon 2016-2017. Le respect de cette trajectoire constitue un impératif de crédibilité vis-à-vis de nos partenaires européens comme de nos créanciers et le ralentissement de la dynamique d'endettement en dépend très largement. La Cour propose des principes d'action destinés à conduire cette trajectoire de redressement de façon équitable entre les différentes administrations publiques et identifie les principaux leviers à disposition des pouvoirs publics pour agir sans délai sur le rétablissement de nos comptes publics.

Une équation budgétaire difficile en 2013

La nécessité pour la France d'honorer ses engagements

La France s'est engagée en 2009 auprès de l'Union européenne à

ramener son déficit public à 3,0 % du PIB en 2013.

Le respect de cet engagement, confirmé par le nouveau gouvernement, est impératif pour trois raisons majeures :

- en l'absence de mesures de redressement, la dette continuerait d'augmenter pour atteindre, selon les estimations de la Cour, 100 % du PIB en 2017 et 108 % en 2020. Une telle dynamique se traduirait par un effet négatif durable sur la croissance potentielle ;

- si la dynamique de l'endettement public n'était pas ralentie, les primes de risques demandées par les créanciers entraîneraient des charges d'intérêts supplémentaires qui limiteraient plus fortement encore les marges de manœuvre budgétaires ;

- dans un contexte d'incertitudes sur le marché des dettes souveraines, la France doit asseoir sa crédibilité vis-à-vis de ses partenaires européens comme de ses créanciers. Le respect d'une trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques est le moyen d'y parvenir.

Les perspectives pour 2013 et au-delà

L'ampleur de l'effort structurel à accomplir

Compte tenu des incertitudes qui pèsent aujourd'hui sur la croissance économique, l'effort structurel à réaliser pour atteindre les objectifs que s'est fixé le gouvernement sera sensiblement plus important que les deux années précédentes. En supposant atteint l'objectif d'un déficit de 4,4 % du PIB en 2012 et en retenant l'hypothèse d'une croissance économique revue à 1,0 % en

2013, inférieure à celle du programme de stabilité d'avril 2012, l'effort structurel total à réaliser, en termes d'inflexion des dépenses ou de recettes supplémentaires, serait d'environ 33 Md€, soit 1,6 point de PIB.

Effort structurel nécessaire selon la croissance du PIB (Md€)

Croissance du PIB	0	0,5 %	1,0 %	1,5 %	2,0 %
Effort structurel	44,0	38,5	33,0	28,0	23,0

Source : Cour des comptes

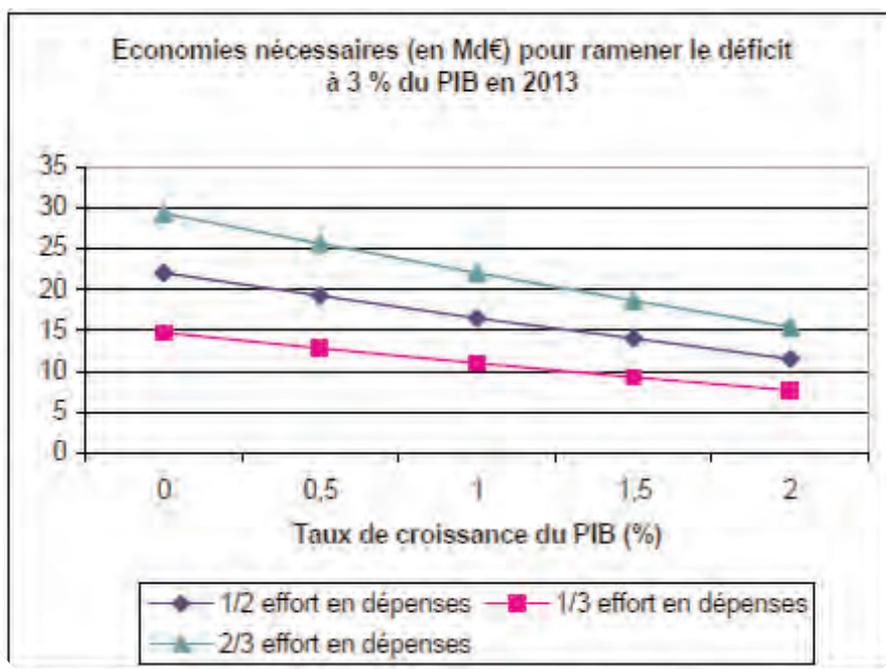
Les perspectives pour 2013 et au-delà

La France sera donc confrontée à une équation budgétaire difficile pour tenir ses engagements en 2013 dans la mesure où :

- les recettes publiques sont sensibles à la conjoncture économique qui demeure aujourd'hui incertaine ;
- les dépenses publiques connaissent une dynamique « tendancielle » estimée à environ 1,5 % par an entre 2012 et 2016, soit 16 Md€, et les leviers pour les ajuster sont inégaux dans leur portée.

Les économies nécessaires pour atteindre l'objectif de déficit de 3,0 % du PIB dépendent de la répartition de l'effort structurel entre les hausses de

prélèvements obligatoires et la maîtrise des dépenses. Si cet effort devait, par exemple, être également réparti entre maîtrise des dépenses et hausse des prélèvements, il faudrait, dans l'hypothèse d'une croissance de 1,0 %, économiser 16,5 Md€ par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses et, par conséquent, stabiliser en volume les dépenses de l'ensemble des administrations publiques et celles de l'Etat en valeur.



Source : Cour des comptes

Les perspectives pour 2013 et au-delà

Des principes généraux pour guider le retour à l'équilibre

Le retour à l'équilibre des finances publiques doit être guidé par des principes d'action clairement affichés et impliquant l'ensemble des administrations publiques. La priorité doit être donnée aux ajustements sur les dépenses publiques et au rééquilibrage des comptes sociaux. Compte tenu de l'ampleur de l'effort à réaliser, des hausses temporaires de prélèvements obligatoires pourront être réalisées dans le cadre d'une stratégie fiscale permettant d'améliorer la compétitivité de notre pays.

Agir en priorité sur l'ensemble des dépenses publiques tout en rénovant l'action publique

Agir en priorité sur les dépenses publiques

Les ajustements budgétaires devront en priorité porter sur les dépenses. En effet, la France se situe déjà à un niveau très élevé de prélèvements obligatoires par rapport aux pays auxquels elle peut se comparer. De même, la part des dépenses publiques dans la production nationale (56 %), au deuxième rang au sein de l'OCDE après le Danemark. Le poids des dépenses publiques peut être

réduit sans remettre en cause la qualité des services publics, grâce à des gains d'efficacité collective. En outre, les études économiques montrent que le redressement des finances publiques est d'autant plus fort et plus durable qu'il porte essentiellement sur la maîtrise des dépenses, plutôt que sur le relèvement des impôts et cotisations. Il est donc souhaitable que les efforts à venir résultent majoritairement d'un ralentissement des dépenses publiques.

Couvrir les dépenses de toutes les administrations publiques

Les leviers d'action mobilisés pour rééquilibrer les comptes publics devront concerner toutes les dépenses publiques et toutes les administrations publiques : Etat, organismes divers d'administration centrale mais aussi administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale. En particulier, le fait que les collectivités locales présentent des comptes structurellement équilibrés ne saurait les dispenser de participer à l'effort collectif. L'enchevêtrement des compétences entre collectivités publiques ne favorise pas l'efficacité des dépenses. Dans l'intérêt des finances publiques, il est souhaitable que « l'acte III » de la décentralisation, annoncé par le Gouvernement, soit d'abord l'occasion d'une clarification des compétences entre l'ensemble des administrations publiques.

Les perspectives pour 2013 et au-delà

Rénover et moderniser les politiques publiques

Les économies réalisées devront s'accompagner d'une démarche de rénovation des politiques publiques, conduite selon une méthode renouvelée et tirant les leçons des limites de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Les projets de refondation et de modernisation de l'action publique, annoncés par les pouvoirs publics, gagneront à porter davantage sur le contenu et l'efficacité des politiques publiques plutôt que sur la rationalisation des structures administratives. Pour être crédibles et acceptables, ils devront laisser une plus grande initiative aux ministères concernés et associer étroitement la représentation nationale et les élus locaux.

Compléter, si nécessaire, par des hausses temporaires de prélèvements obligatoires

La réduction du poids des dépenses publiques sur toute la période qui s'ouvre, doit donc être privilégiée dans la stratégie de retour à l'équilibre des comptes. Cependant, la consolidation budgétaire à mener ne pourra dans l'immédiat éviter un relèvement mesuré des prélèvements obligatoires. Des ressources peuvent être dégagées par un réexamen de la fiscalité dérogatoire, qui a atteint dans notre pays ces dernières années des proportions considérables. Les « niches fiscales » et les « niches

sociales », outre les pertes de ressources qu'elles provoquent pour l'Etat et la sécurité sociale, (environ 70 Md€ dans les deux cas), conduisent à s'interroger sur l'égalité devant l'impôt et les charges publiques et sur leur efficacité au regard des objectifs économiques et sociaux qu'elles poursuivent. Si une règle de conduite a été récemment fixée visant à stabiliser le coût de ces dispositifs, il est nécessaire d'aller au-delà en remettant en cause, sur la base des études menées notamment par les corps de contrôle sur ces sujets, ceux de ces dispositifs dont l'efficacité est la plus contestable.

En 2013, l'ampleur de la consolidation budgétaire nécessaire rend difficilement évitable, au moins à titre temporaire, le recours à des impôts à assiette large et fort rendement, comme la TVA et la CSG, pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques.

Rééquilibrer en priorité les comptes sociaux

Le déficit des comptes sociaux est une anomalie qu'il faut corriger rapidement. En particulier, le retour à l'équilibre de l'ensemble formé par le régime général et le fonds de solidarité vieillesse, est indispensable. Celui-ci n'est pas atteignable sans une maîtrise renforcée des dépenses. S'agissant, par exemple, de la branche maladie, l'équilibre ne serait atteint qu'en 2024 dans l'hypothèse d'une croissance de l'ONDAM à 3 % à partir de 2013 et d'une progression de la masse salariale limitée à 3,5 %.

Les perspectives pour 2013 et au-delà

Assurer la crédibilité du redressement des finances publiques

La mise en œuvre d'une trajectoire de retour des comptes publics à l'équilibre d'ici 2016-2017 est un élément central de la crédibilité de notre pays. La France doit dorénavant présenter des programmes de stabilité qui l'engagent sur les voies et moyens de l'équilibre budgétaire. Les normes de dépenses dont elle s'est dotée depuis plusieurs années pour ce qui concerne le budget de l'Etat et l'assurance maladie constituent un cadre solide qui permet d'assurer le respect de ces engagements. Il sera renforcé par la mise en œuvre des nouvelles règles européennes d'encadrement et de surveillance des finances publiques qui mettent l'accent sur un effort structurel de réduction du déficit public et une trajectoire de convergence vers un objectif de solde structurel à moyen terme. A ce titre, il est fondamental que la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2013 à 2016 soit fondée sur des prévisions de croissance prudentes et réalistes.

Trois leviers d'action prioritaires

La Cour a identifié trois principaux leviers d'action pouvant contribuer à atteindre l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques : maîtriser la croissance des dépenses de fonctionnement ; réexaminer les

dépenses d'intervention ; mieux choisir les investissements publics.

Maîtriser la croissance des dépenses de fonctionnement

Parmi les « frais généraux de la Nation », des économies peuvent être prioritairement réalisées sur les dépenses de fonctionnement des administrations publiques, notamment sur la masse salariale.

La masse salariale

La masse salariale des administrations publiques atteint 260 Md€ et représente, en 2010, plus de 13 % du PIB et 70 % de l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement. La combinaison de divers facteurs dynamiques a favorisé la progression des dépenses de personnel au cours des dernières années. Stabiliser en valeur la masse salariale implique de faire des choix. D'une part, le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux se traduit à court terme par une économie brute annuelle d'environ 900 M€. D'autre part, plusieurs leviers peuvent également être activés sur les rémunérations comme le gel du point de la fonction publique (économie de 600 M€ par an) qui présente l'avantage de s'appliquer automatiquement aux trois fonctions publiques, la maîtrise des mesures catégorielles et diverses (plus de 500 M€ par an) ou le blocage temporaire des avancements et des promotions dans les grades supérieurs.

Les perspectives pour 2013 et au-delà

Scénarios de stabilisation en valeur de la masse salariale de l'Etat (en M€ par an)

	Tendanciel	1	2	3	4
Schéma d'emploi	0	- 900	- 450	- 450	0
Poinr + GIPA	+ 650	+ 100	+ 100	+ 650	+ 100
GVT positif	+ 1 200	+ 1 200	+ 1 200	+ 600	+ 900
GVT négatif	- 1 050	- 1 050	- 1 050	- 1 050	- 1 050
Catégoriel + divers	+ 500	+ 650	+ 200	+ 250	+ 50
Total	+ 1 300	0	0	0	0

Source : Cour des comptes

Une stabilisation de la masse salariale en valeur, sans baisse des effectifs, impliquerait le gel de la plupart des éléments entrant dans la politique salariale et les déroulements de carrière (valeur du point, mesures catégorielles, avancements). Seule une baisse des effectifs est de nature à produire des marges de manœuvre durables en matière salariale.

Des contraintes plus fortes s'exercent dorénavant sur les administrations publiques locales et contribuent à ralentir le rythme de leurs dépenses de fonctionnement. Si le gel en valeur des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales et la dernière réforme de la fiscalité locale ont permis d'infléchir les dépenses des

départements et des régions, il n'en a pas été de même, à ce jour, pour les communes et intercommunalités. A titre d'exemple, près de 350 000 emplois nouveaux ont été créés par les collectivités territoriales, hors transferts de l'Etat, de 1999 à 2009, dont la plus grande part dans les communes et intercommunalités.

Cela plaide, d'une part, en faveur d'une différenciation de l'évolution des dotations selon la catégorie des collectivités et, d'autre part, pour des mesures d'amélioration de la gestion publique locale (mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs et des emplois, mutualisation des services à l'échelle des intercommunalités...). Ces efforts sur la dépense devront être

Les perspectives pour 2013 et au-delà

accompagnés d'une plus grande péréquation des ressources, compte tenu des écarts de richesse qui demeurent importants entre collectivités.

Réexaminer les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention – ou de transfert – représentent plus de 55 % des dépenses publiques, soit plus de 620 Md€, dont 82 % constitués de prestations sociales. Une stratégie de retour à l'équilibre, impliquant des efforts justement répartis de maîtrise des dépenses publiques, pose nécessairement la question de l'efficacité de ces dépenses et, partant, d'un renforcement de leur évaluation.

Les dépenses d'intervention de l'Etat

La progression tendancielle des dépenses d'intervention, qui est l'un des principaux déterminants de l'évolution de l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat peut être estimée à 4 % sur la période 2013-2016. Sauf à faire porter l'intégralité des ajustements sur les dépenses de fonctionnement ou d'investissement, le respect des normes en volume comme en valeur conduira nécessairement à un ralentissement du rythme d'évolution, traditionnellement rapide, des dépenses d'intervention. La

rigidité de ces dépenses comme l'enchevêtrement de compétences qui les caractérisent rendent délicate leur maîtrise et impliquent une méthode nouvelle d'examen de leur efficacité, « toutes politiques et toutes administrations publiques confondues »

Les dépenses de la sécurité sociale

Le programme de stabilité prévoit une progression annuelle des dépenses de l'ONDAM de 2,5 %. Le respect de cette trajectoire nécessitera la mise en œuvre de mesures susceptibles de freiner l'évolution tendancielle des dépenses (4 % selon le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie) et une vigilance renforcée sur la situation financière des établissements hospitaliers, dont la dette atteint des proportions importantes, 26,5 Md€, du fait des programmes d'investissement de ces dernières années.

Par ailleurs, une maîtrise accrue des dépenses liées aux prestations de retraite, si elle s'avérait nécessaire, pourrait, à court terme, porter sur les mécanismes d'indexation des pensions. Il en est de même pour les prestations familiales, dont l'évolution pourrait être indexée sur la croissance et non sur les prix, à l'image de ce qui a été mis en œuvre pour l'année 2012.

Les perspectives pour 2013 et au-delà

Mieux choisir les investissements publics

Le niveau des investissements publics, qui s'établit depuis 15 ans à 3,5 % du PIB en moyenne, soit plus que le taux moyen de nos partenaires européens (3,2 %), laisse penser qu'il n'y a pas, globalement, d'insuffisance de l'investissement public en France. Cependant, les projets envisagés (Grenelle de l'environnement, investissements d'avenir, Grand Paris...) pourraient se traduire par une forte croissance des investissements publics dans les prochaines années, incompatible avec la situation financière du pays.

Préalablement à leur lancement, ces investissements doivent lieu à évaluation de leur rentabilité financière et socio-économique. Les méthodes d'évaluation, actuellement utilisées pour mesurer ces niveaux de rentabilité dans plusieurs domaines comme les transports et l'énergie, sont insuffisamment transparentes et ne guident pas toujours efficacement les

décisions publiques. Ces méthodes d'évaluation pourraient être étendues à d'autres secteurs, éventuellement en les adaptant à leurs spécificités, et il conviendrait d'organiser systématiquement une contre-expertise des études de rentabilité nécessaires, indépendante des opérateurs eux-mêmes. En tout état de cause, l'ampleur des engagements pris ou envisagés devra conduire à les réexaminer au vu de leur compatibilité avec la situation des finances publiques. C'est en particulier le cas dans le secteur des transports, la Cour ayant rappelé encore récemment qu'il était nécessaire d'accorder la priorité à la modernisation et à l'entretien du réseau ferroviaire existant.

4 Les conséquences des nouvelles règles européennes

Le respect des engagements de la France vis-à-vis de nos partenaires européens va s'imposer avec d'autant plus d'acuité qu'il s'inscrira dans le cadre d'un nouveau corpus de règles budgétaires européennes. Ces règles, qui mettent l'accent sur la qualité et l'équilibre des comptes publics – comme le fait la Cour depuis plusieurs années – constituent une opportunité pour renforcer notre gouvernance des finances publiques.

Un nouveau corpus de règles européennes

Les nouvelles règles de gouvernance budgétaire figurent dans différents textes (le « six pack » i.e. cinq règlements et une directive adoptés en novembre 2011, une proposition de règlement de la Commission, un nouveau traité en cours de ratification par les Etats membres), dont certains sont déjà en vigueur et d'autres pourraient l'être prochainement, sous réserve de ratification par les Etats membres. Les dispositions prévues par ces textes s'articulent autour de quatre objectifs principaux : améliorer la qualité des comptes publics ; viser un objectif

d'équilibre structurel ; renforcer les outils de programmation et de contrôle ; concevoir un pilotage impliquant la totalité des administrations publiques.

La qualité des comptes publics

Le pilotage des finances publiques et la crédibilité auprès des créanciers nécessitent de disposer d'informations fiables sur la situation financière des administrations publiques. Les systèmes comptables dans les Etats membres doivent être soumis à un contrôle interne et à un audit indépendant, garantissant la qualité des données « amont » transmises par les administrations aux comptables nationaux pour établir le compte des administrations publiques. En France, les comptes de l'Etat et ceux du régime général de la sécurité sociale font l'objet d'une certification annuelle par la Cour des comptes. Cette situation est sans équivalent au sein des pays de la zone euro. Pour progresser dans le sens d'une meilleure garantie de la qualité des comptes publics, les comptes des principales collectivités locales et des hôpitaux devraient également à terme

Les conséquences des nouvelles règles européennes

être soumis dans notre pays à une certification. Par ailleurs, Eurostat considère que la comptabilité nationale devrait s'appuyer sur des comptes en droits constatés, établis selon un référentiel comptable harmonisé. Ce référentiel n'existe pas pour le moment, et ne peut pas résulter d'une simple reprise des normes IPSAS⁽²⁾, qui ne sont pas parfaitement adaptées aux spécificités des organismes publics et sont élaborées par un organisme où les pouvoirs publics ne sont pas représentés institutionnellement.

L'équilibre structurel des comptes publics

Le maintien de la crédibilité de notre pays auprès de ses créanciers suppose de respecter une discipline budgétaire garantissant la soutenabilité des finances publiques. En ce sens, les nouvelles règles européennes mettent l'accent sur l'effort structurel, dans la continuité des recommandations formulées par la Cour depuis plusieurs années.

En matière de dette publique, le nouveau traité, en cours de ratification, reprend des dispositions d'un règlement européen de 2011 selon lesquelles l'écart par rapport au seuil maximum de 60 % doit diminuer d'au moins un vingtième chaque année.

En matière de déficit public, la principale disposition du nouveau traité (connue sous le nom de « règle d'or ») figure également déjà dans les règlements européens existants. Elle prévoit que le solde structurel des administrations publiques doit respecter l'objectif de moyen terme propre à chaque pays. Pour la France, cet objectif de moyen terme est l'équilibre structurel, c'est-à-dire un solde équilibré, corrigé des variations de la conjoncture.

Si un Etat s'écarte de cet objectif ou de la trajectoire de convergence vers celui-ci, le traité impose que des mesures de corrections permettant de revenir vers l'objectif ou sur la trajectoire soient automatiquement mises en œuvre. Il prévoit également que ces règles fassent l'objet de dispositions juridiques nationales de caractère obligatoire et permanent « de préférence constitutionnelles ou, sinon, garantissant un respect total dans les procédures budgétaires nationales ». C'est là la principale novation par rapport aux règlements antérieurs.

Le contrôle du respect des règles budgétaires

Une proposition de règlement européen, actuellement en discussion, prévoit que la programmation

(2) International public sector accounting standards

Les conséquences des nouvelles règles européennes

budgétaire à moyen terme et les lois budgétaires annuelles soient fondées sur des « prévisions macroéconomiques réalisées ou approuvées par un organisme indépendant ou disposant d'une autonomie fonctionnelle vis-à-vis des autorités budgétaires de l'Etat membre ».

Les textes prévoient également la mise en place d'organismes « indépendants ou disposant d'une autonomie budgétaire vis-à-vis des Etats membres », chargés de vérifier le respect des règles permettant d'atteindre l'objectif de solde structurel à moyen terme. Ces organismes sont souvent appelés « comités budgétaires indépendants ».

Dans son rapport de septembre 2011 sur les finances publiques dans l'Union européenne, la Commission a noté que la Cour des comptes est indépendante et remplit une partie des missions d'un « comité budgétaire indépendant ».

Enfin, en matière de suivi infra-annuel, la directive de 2011 sur les cadres budgétaires prévoit la publication trimestrielle du déficit et de l'endettement publics. Elle prévoit aussi la publication de données mensuelles ou trimestrielles sur les comptes des sous-secteurs des administrations publiques (Etat, ODAC, ASSO, APUL). Actuellement, l'INSEE estime et publie la dette publique brute à la fin de chaque trimestre, et transmet à Eurostat un déficit public trimestriel. Des situations de l'exécution du budget de l'Etat sont

publiées chaque mois. Dans les autres composantes des administrations publiques, les données infra-annuelles sont très lacunaires.

Une nécessaire réforme de la gouvernance des finances publiques

Les engagements en matière de déficit public concernent l'ensemble des administrations publiques. Or, en l'état actuel du droit, les seules contraintes imposées par les lois de programmation concernent l'Etat, les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement, qui ne couvrent que 75 % des dépenses publiques. Aucun objectif financier n'est imposé aux collectivités territoriales, qui bénéficient d'une autonomie de gestion. S'agissant de l'assurance chômage et des régimes complémentaires de retraite, l'Etat ne dispose que d'un pouvoir limité, celui d'agréer ou non les accords établis par les partenaires sociaux gestionnaires de ces régimes. Cette situation peut conduire à faire peser l'essentiel des contraintes sur certains secteurs, pour faire face le cas échéant à des dérapages dans les autres secteurs.

Pour garantir le respect des engagements, le pilotage des finances publiques doit concerner uniformément l'ensemble des secteurs.

Les conséquences des nouvelles règles européennes

Ces engagements portent, en effet, non seulement sur les objectifs annuels de solde budgétaire, mais aussi sur une évolution de l'ensemble des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires.

En ce qui concerne les ASSO, une option consisterait à étendre le champ des lois de financement à l'ensemble de

la protection sociale. S'agissant des collectivités locales, la loi pourrait poser les conditions d'un cadre conventionnel avec l'Etat afin de définir les engagements réciproques et de garantir leur respect.

Conclusion

Si l'année 2011 s'est caractérisée par le respect des objectifs budgétaires prévus, l'effort de redressement entrepris doit être poursuivi et amplifié. En effet, le déficit de la France, bien que réduit en 2011, se situe toujours au dessus de la moyenne des pays de la zone euro (5,2 % contre 3,8 %).

Pour 2012, des risques non négligeables sont à signaler, principalement sur les recettes (de l'ordre de 6 à 10 Md€). L'objectif de déficit public à 4,4 % du PIB doit donc être réassuré. Cela implique le maintien d'une stricte vigilance sur les dépenses grâce à un effort supplémentaire et la mise en œuvre de mesures fiscales destinées à compenser les moindres recettes.

Un effort plus substantiel sera nécessaire en 2013 pour atteindre l'objectif d'un déficit public à 3,0 %. Il devra porter prioritairement sur les dépenses qui atteignent en France un niveau supérieur à celui de la quasi-totalité de nos partenaires, sans se traduire pour autant par de meilleures performances. De surcroît, les exemples internationaux montrent que les consolidations budgétaires les plus efficaces sont celles qui ont privilégié le levier des dépenses par rapport à celui des recettes.

Cette action devra porter sur l'ensemble des dépenses : fonctionnement, dépenses de personnel, dispositifs d'intervention – au nombre de 1 300 –, investissements financièrement non soutenables. Elle devra en outre concerner l'intégralité des administrations publiques.

Pour autant, si l'effort de réduction du poids des dépenses publiques n'est pas suffisant, la consolidation budgétaire ne pourra éviter un relèvement mesuré des prélèvements obligatoires. Une réduction de la fiscalité dérogatoire, c'est-à-dire des « niches » fiscales et sociales, devra être recherchée. Si nécessaire, et à titre temporaire, des relèvements d'impôt de rendement, à assiette large, tels que la TVA ou la CSG, pourront être décidés.

L'importance et la durée de l'effort de redressement des finances publiques impliqueront de repenser en profondeur la façon dont nos politiques publiques sont conduites. La gouvernance même de nos finances publiques doit être réformée afin de définir un cadre associant l'ensemble des administrations publiques à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie nationale de retour à l'équilibre. Les outils propres à permettre cette consolidation doivent être renouvelés afin de déboucher sur une mise en cohérence des actions des différentes administrations et sur une plus grande recherche de l'efficacité des politiques publiques. Tel pourrait être notamment l'objet de la nouvelle démarche de modernisation de l'action publique annoncée par les pouvoirs publics.

Cet effort de redressement obéit à une exigence fondamentale : le redressement de nos comptes conditionne la maîtrise future par la collectivité nationale de ses choix en matière économique et sociale. ■