

1

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2013)

PRESENTATION

Le déficit public, après avoir atteint un niveau exceptionnellement élevé en 2009 et en 2010 (respectivement 7,5 % et 7,1 % du PIB), a été ramené à 5,2 % du PIB en 2011 et le programme de stabilité présenté par la France en avril dernier prévoyait une nouvelle diminution en 2012, à 4,4 % du PIB.

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012 a notamment examiné les risques pesant sur cette prévision de déficit pour 2012 et l'effort nécessaire pour ramener le déficit à 3 % du PIB en 2013. Il a aussi présenté des principes et leviers d'action pouvant orienter les mesures de consolidation budgétaire.

Depuis cette publication, les perspectives de croissance se sont assombries et d'importantes mesures de rééquilibrage des comptes publics ont été votées dans les lois de finances rectificatives du 16 août 2012 et du 29 décembre 2012, ainsi que dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2013 ; en outre, une nouvelle loi de programmation des finances publiques fixe leur trajectoire jusqu'en 2017. Une actualisation du diagnostic et des recommandations formulés par la Cour dans son « audit » de juillet 2012 est ainsi nécessaire.

Après avoir présenté la situation des finances publiques en 2012, la Cour décrit les risques pesant sur les prévisions de recettes, de dépenses et de soldes publics du Gouvernement pour 2013 et rappelle certaines de ses recommandations en les adaptant à ce nouveau contexte.

Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 29 janvier 2013.

Conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire européenne ainsi qu'à la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 fixe un objectif de solde structurel nul à moyen terme qui serait atteint en 2016. Le solde public effectif, après avoir été ramené à - 3 % du PIB en 2013, resterait néanmoins légèrement déficitaire en 2016 et 2017. La dette publique atteindrait 91,3 % du PIB fin 2013 pour ensuite diminuer et revenir à 82,9 % fin 2017.

Tableau n° 1 : la loi de programmation des finances publiques⁶

% du PIB	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Déficit effectif	5,2	4,5	3,0	2,2	1,3	0,6	0,3
Déficit structurel	4,8	3,6	1,6	1,1	0,5	0	0
Dette publique	86,0	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9

I - La situation en 2012

A - L'audit de la Cour et la correction de trajectoire de l'été 2012

1 - Les conclusions de l'audit

Dans son audit de juillet dernier, la Cour avait cherché à apprécier si, au regard des informations disponibles début juin, le déficit public pouvait être ramené à 4,4 % du PIB en 2012, en tenant compte des seules mesures décidées et traduites en actes au 6 mai 2012.

a) Les dépenses publiques

S'agissant de l'État, les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales font l'objet d'une double norme : en volume (euros constants) pour leur total et en valeur (euros courants) pour ce total diminué des charges d'intérêts et des contributions de l'État employeur au financement des pensions de ses agents.

⁶ Déficit et dette, au sens du traité de Maastricht, de l'ensemble des administrations publiques.

Sur le champ de la norme en valeur, les dépenses et prélèvements sur recettes étaient, dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2012, inférieurs de 1,2 Md€ à la LFI pour 2011. La loi de finances rectificative (LFR) du 14 mars 2012 les avait de nouveau réduits de 1,2 Md€.

La Cour avait conclu de son audit que cet objectif de réduction des dépenses de 2,4 Md€ (- 0,9 %) en 2012 sur ce champ, par rapport à la LFI de 2011, pouvait être atteint. Des risques de dépassement de l'ordre de 1,9 à 2,7 Md€ avaient été identifiés mais pouvaient être neutralisés en augmentant la réserve de précaution, en procédant à des redéploiements et en gageant toute mesure nouvelle par des économies de même montant.

Sur le champ de la norme en volume, des économies d'environ 0,6 Md€ pouvaient être attendues sur la charge d'intérêts et s'ajouter à celles, de 0,7 Md€, qui avaient déjà été intégrées dans la loi de finances rectificative de mars.

Au début de l'été, la prévision pour les dépenses d'assurance maladie était une augmentation de 2,7 % en 2012 par rapport à leur exécution en 2011, mais leur progression pouvait, selon la Cour, être ramenée à 2,5 %, comme prévu dans le programme de stabilité.

Sous réserve de l'incertitude affectant les prévisions de dépenses, notamment d'investissement, des collectivités territoriales, la Cour avait considéré, au total, que la prévision de croissance des dépenses publiques pour 2012 figurant dans le programme de stabilité paraissait pouvoir être respectée.

b) Les recettes, le solde et la dette

En revanche, la dégradation de la conjoncture depuis l'élaboration du programme de stabilité, en avril 2012, et une surestimation, dans ce programme, de l'élasticité des recettes publiques à la croissance de leurs assiettes avaient conduit la Cour à conclure que 6 à 10 Md€ risquaient de manquer pour ramener le déficit à 4,4 % du PIB dans l'hypothèse d'une croissance du PIB de 0,4 % en volume et 2,0 % en valeur.

Aussi la Cour avait-elle estimé nécessaires, outre une stricte vigilance sur l'exécution des dépenses, des mesures fiscales nouvelles dont le montant exact devait être apprécié par le Gouvernement au vu des informations disponibles début juillet.

Même avec un déficit de 4,4 % du PIB, la Cour avait noté que l'endettement prévu par le programme de stabilité pour fin 2012 (89,0 % du PIB), et même le seuil de 90 % du PIB, risquaient d'être dépassés.

2 - Les mesures prises depuis juillet 2012

L'objectif de déficit pour 2012 a été relevé par le nouveau Gouvernement de 4,4 à 4,5 % du PIB à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques tenu en juillet dernier.

Les textes relatifs aux finances publiques en 2012

La programmation des finances publiques a fait l'objet d'une loi du 28 décembre 2010 pour la période 2011-2014, puis du 31 décembre 2012 pour la période 2012-2017.

S'agissant de l'État, la loi de finances initiale pour 2012 a été modifiée par trois lois de finances rectificatives en date des 14 mars, 16 août et 29 décembre 2012.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 n'a pas été modifiée en cours d'année.

Les comptes prévisionnels des administrations publiques pour 2012 présentés avec la loi de finances initiale votée en décembre 2011 renaient un déficit public de 4,5 % du PIB. Celui-ci n'a pas été modifié à l'occasion de la loi de finances rectificative de mars 2012 malgré une forte révision à la baisse de la prévision de croissance, des mesures de redressement ayant été prises.

Le programme de stabilité déposé en avril 2012 auprès de la Commission européenne a retenu une prévision de déficit de 4,4 % du PIB, qui a été relevée à 4,5 % en juillet dans le rapport du Gouvernement préalable au débat d'orientation des finances publiques. Les lois de finances rectificatives d'août et décembre ont conservé cette prévision de 4,5 %.

a) Les dépenses

La loi de finances rectificative (LFR) du 16 août 2012 a maintenu le niveau des dépenses de l'État voté dans la première LFR sur le champ de la norme en valeur. Un gel complémentaire devait permettre de parer les risques de dépassement et des annulations de crédits devaient compenser les ouvertures décidées pour financer les dépenses nouvelles (recrutements dans l'éducation nationale pour l'essentiel).

Les insuffisances de crédits mises en évidence par la Cour ont été comblées par un décret d'avance, pour les plus urgentes, puis dans la LFR de décembre. Sur le champ de la norme en valeur, après redéploiements au sein des programmes, 2,1 Md€ de crédits ont ainsi été ouverts et financés par des annulations d'un même montant global. Les crédits ouverts concernent surtout les dépenses militaires (rémunérations) et

sociales (notamment les aides au logement et les allocations aux adultes handicapés)⁷.

Si les dépenses budgétaires exécutées en 2012 sont égales aux crédits qui résultent de ces mouvements de fin d'année⁸, elles seront inférieures de 2,1 Md€ aux dépenses exécutées en 2011 (elles-mêmes de 0,3 Md€ en-dessous de la LFI pour 2011).

Au-delà du champ couvert par la norme en valeur, la charge d'intérêt a été révisée à la baisse de 2,4 Md€ au cours des lois de finances rectificatives successives. Selon les premières estimations du Gouvernement, elle serait encore plus faible en exécution, au point d'être en 2012 à un niveau légèrement inférieur à celui de 2011.

La contribution aux charges de pensions devant augmenter de 1,9 Md€, les dépenses de l'État pourraient avoir légèrement diminué en valeur en exécution sur le champ de la norme en volume⁹.

Dans le domaine de la santé, les économies inscrites dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2012 ont eu le rendement escompté et les soins de ville ont peu augmenté, si bien que les dépenses d'assurance maladie devraient se situer à un niveau inférieur à l'objectif (ONDAM).

Les dépenses autres que celles de l'État et de l'assurance maladie ont été très légèrement révisées à la hausse à l'occasion du projet de loi de finances pour 2013. L'avancement de l'âge minimal de départ en retraite pour ceux qui ont une carrière longue, entré en vigueur le 1^{er} novembre, a ainsi entraîné une dépense supplémentaire de 50 M€ en 2012.

b) Les recettes

Tout en retenant une prévision de croissance du PIB de 0,3 % en volume dans le projet de loi de finances rectificative de l'été 2012, le Gouvernement a révisé les recettes publiques à la baisse de 7,1 Md€, montant se situant dans le bas de la fourchette de l'audit (6 à 10 Md€ pour une hypothèse de croissance du PIB de 0,4 %). Des mesures fiscales et sociales permettant de relever de 7,2 Md€ le produit des prélèvements

⁷ La loi de finances rectificative de décembre procède à des ajustements de plus grande ampleur mais beaucoup d'entre eux ne concernent pas les dépenses soumises à la norme en valeur, comme les dotations au capital de Dexia évoquées plus loin.

⁸ Ce que semblent confirmer les premières estimations du Gouvernement.

⁹ Soit des baisses de 2,1 Md€ sur le champ de la norme en valeur et de 0,1 Md€ sur les charges d'intérêt, compensées par une hausse de 1,9 Md€ des charges de pensions.

obligatoires en 2012 ont été votées et ont permis de ramener le déficit prévu à 4,5 % du PIB.

Dans le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, l'hypothèse de croissance du PIB pour 2012, en valeur et en volume, était inchangée par rapport à la loi de finances rectificative de l'été mais les recettes fiscales nettes de l'État ont de nouveau été revues à la baisse de 2,2 Md€. En revanche, les recettes fiscales affectées aux régimes sociaux ont été revues à la hausse de presque 1 Md€. Les prévisions de recettes n'ont quasiment pas été modifiées à l'occasion de la dernière loi de finances rectificative.

Selon les premières estimations du Gouvernement, les recettes fiscales nettes seraient inférieures de 1,7 Md€ aux prévisions de la dernière loi de finances rectificative, en raison notamment d'une moins-value de 3,3 Md€ sur la TVA qui pourrait résulter d'une évolution moins favorable que prévu de la consommation des ménages.

S'agissant des recettes de la sécurité sociale, leur prévision reposait, en septembre dernier, sur une progression de 2,5 % en valeur de la masse salariale privée en 2012. Cette croissance a été révisée à la baisse en fin d'année et elle est désormais estimée à 2,2 %. Les recouvrements de cotisations sociales et de CSG, pour sa part assise sur la masse salariale, pourraient donc avoir été inférieurs aux prévisions.

La Cour examinera plus précisément les dépenses et recettes des administrations publiques en 2012 dans ses rapports de 2013 prévus par les lois organiques sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

B - Un effort structurel très significatif

L'effort structurel mesure la contribution de la hausse des prélèvements obligatoires et de la maîtrise des dépenses publiques à la réduction du déficit. La maîtrise des dépenses est elle-même appréciée en comparant leur croissance à celle du PIB potentiel.

Le solde structurel et l'effort structurel

Le **solde structurel** est calculé en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de fluctuations du PIB, et de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;

- estimation du solde « conjoncturel » qui résulte du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent toujours comme le PIB (élasticité égale à 1,0, conformément à sa tendance sur longue période) ;

- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et le solde conjoncturel ainsi calculé.

L'hypothèse d'une élasticité des recettes de 1 est vérifiée sur le long terme, mais pas chaque année. Les variations du solde structurel peuvent ainsi donner une image déformée des évolutions de fond des comptes publics.

La notion d'**effort structurel** évite de formuler une hypothèse sur cette élasticité et, pour l'essentiel de son calcul, d'estimer l'écart entre PIB effectif et PIB potentiel. L'effort structurel mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un gouvernement, aux variations des soldes effectif et structurel : la croissance des dépenses en volume, d'une part, et le montant des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. Cet effort peut être positif ou négatif.

La composante de l'effort structurel relative aux dépenses est égale à 56 %¹⁰ de l'écart entre la croissance du PIB potentiel et celle des dépenses publiques en volume (en utilisant le prix du PIB pour corriger leur progression en valeur¹¹).

Le solde et l'effort structurels doivent enfin, selon les règlements communautaires, être corrigés des « mesures ponctuelles et temporaires » telles que des cessions exceptionnelles de licences téléphoniques.

Pour mesurer l'effort structurel réalisé en 2012, et prévu pour 2013, la Cour retient ici les hypothèses de croissance potentielle adoptées par le Gouvernement. Après avoir été révisées à la baisse, elles sont, pour 2012 (1,3 %) et 2013 (1,4 %), quasiment identiques à celles que la Cour avait retenues dans son rapport sur les finances publiques de juillet dernier.

¹⁰ Part des dépenses publiques dans le PIB en 2011.

¹¹ L'indice du prix du PIB est en effet plus adapté que celui des prix à la consommation pour estimer la croissance des dépenses en volume et ensuite expliquer l'évolution de ratios de finances publiques dont le PIB est le dénominateur.

Selon le Gouvernement, la composante de l'effort structurel relative à la maîtrise des dépenses représente 0,3 % du PIB, la croissance des dépenses publiques en volume étant de 0,7 %.

La croissance des dépenses publiques en volume

Pour mesurer l'effort structurel, la croissance des dépenses publiques en volume est calculée en prenant l'indice du prix du PIB pour corriger leur progression en valeur. Toutefois, l'indice des prix à la consommation (hors tabac) est souvent utilisé pour effectuer cette correction, notamment pour mettre en œuvre la norme de croissance en volume des dépenses de l'État.

La croissance des dépenses publiques en volume serait de 0,4 % en 2012 en utilisant l'indice des prix à la consommation. Ce résultat serait obtenu grâce à une forte baisse des dépenses de l'État en volume (- 0,6 %) et à une nette modération des dépenses sociales (+ 0,8 %) et locales (+ 0,4 %).

Il ferait suite à une croissance en volume des dépenses publiques de 0,8 % en 2011, qui a marqué une première et forte inflexion par rapport aux évolutions antérieures (+ 2,2 % en moyenne sur les années 2000-2010, hors opérations exceptionnelles et temporaires comme le plan de relance).

Les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires, inscrites dans la loi de finances rectificative d'août 2012 et les lois de finances et de financement de la sécurité sociale antérieures, expliquent la croissance des recettes à hauteur de 22 Md€, soit 1,1 % du PIB, en 2012 (dont 14 Md€ pour l'État et 6 Md€ pour la sécurité sociale).

L'effort structurel réalisé en 2012 serait donc au total de 1,4 point de PIB. Un effort d'une telle ampleur n'avait jamais été réalisé en France depuis les années 1994 et 1996. Il est toutefois déséquilibré entre l'effort sur les recettes (1,1 point) et les dépenses (0,3 point).

C - Un déficit vraisemblablement proche de 4,5 % du PIB

1 - Le passage de l'effort structurel à la réduction du déficit

En 2012, si l'effort structurel représente 1,4 point de PIB, le déficit effectif n'a diminué que de 0,7 point (de 5,2 à 4,5 % du PIB), soit un écart de 0,7 point.

Cet écart s'explique d'abord, selon le ministère des finances, par une hausse de 0,4 point de PIB du déficit conjoncturel, en conséquence d'une croissance inférieure à son potentiel.

Il tient, pour 0,2 point de PIB, à deux éléments non pris en compte dans le calcul de l'effort structurel : l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB et la progression des recettes publiques autres que les prélèvements obligatoires¹².

Il résulte enfin, pour 0,1 point de PIB, d'une augmentation du coût des « mesures ponctuelles et temporaires ». Cette notion a été introduite dans la réglementation européenne pour corriger le déficit structurel sans être précisément définie et la Commission européenne retient surtout une analyse au cas par cas.

Ces mesures sont seulement constituées, selon le ministère des finances, des contentieux fiscaux communautaires relatifs au précompte mobilier et à la retenue à la source sur les dividendes de source française perçus par des OPCVM non-résidents¹³. La Commission considère, quant à elle, que la vente de licences de téléphonie sous la norme 4G (0,9 Md€ en 2011 et 2,6 Md€ en 2012), constitue aussi une mesure ponctuelle et temporaire, de même que des dispositions fiscales comme la taxation des réserves de capitalisation des sociétés d'assurance-vie.

L'estimation du solde structurel constitue un volet important des missions du Haut Conseil des finances publiques qui va être mis en place. Il devra se prononcer sur celui de 2012 à la fin du printemps 2013.

2 - Les incertitudes affectant encore le déficit public de 2012

A la date à laquelle le présent rapport a été arrêté, subsistent d'importantes incertitudes sur le niveau exact du déficit des administrations publiques en 2012.

Selon les premières estimations du Gouvernement, le déficit budgétaire de l'État serait supérieur d'environ 1 Md€ à celui inscrit dans la dernière loi de finances rectificative. Certains éléments du passage entre les soldes en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale restent cependant incertains.

C'est, par exemple, le cas pour le traitement en comptabilité nationale de la dotation de 2,6 Md€ au capital de Dexia inscrite dans la dernière loi de finances rectificative (hors normes de dépenses). Elle sera sans impact sur la dépense et le déficit publics au sens de la comptabilité nationale si l'INSEE et Eurostat considèrent que les États français et

¹² L'élasticité des prélèvements obligatoires et les autres recettes publiques interviennent dans le calcul du solde structurel mais pas dans celui de l'effort structurel. Ces 0,2 point de PIB résultent plus de l'évolution des recettes publiques hors prélèvements obligatoires que de l'élasticité de ceux-ci.

¹³ Et, plus marginalement, une amende de 1 Md€ payée par France Télécom en 2011.

belge ont agi en cette circonstance comme des actionnaires attendant un retour minimal sur leur investissement. Sinon, elle sera traitée comme une subvention et pèsera sur le déficit de 2012¹⁴.

Il existe aussi une interrogation sur le traitement par Eurostat de la réduction des intérêts sur les prêts accordés à la Grèce par des entités publiques (État et banque centrale), notamment dans le cadre de l'accord intervenu fin novembre 2012.

Comme la Cour l'a noté dans son rapport de juillet dernier sur les finances publiques, les données infra-annuelles sur les comptes de certaines administrations sont souvent lacunaires ou inexploitable. En particulier, l'investissement local est à la fois très fluctuant d'une année à l'autre et fortement concentré sur le dernier trimestre, ce qui rend son estimation très difficile avant février de l'année suivante.

Certaines incertitudes ne pouvaient pas encore être levées à fin janvier 2013 et un déficit supérieur à 4,5 % du PIB n'est pas à exclure. Le compte des administrations publiques pour 2012 ne devant être publié par l'INSEE que fin mars 2013, les analyses de la Cour s'appuient sur le compte prévisionnel annexé au projet de loi de finances pour 2013 dont le déficit est de 4,5 % du PIB.

D - Une dette susceptible de dépasser 90 % du PIB

Les rapports annexés aux projets de loi de programmation et de loi de finances pour 2013 prévoient un endettement de 89,9 % du PIB à la fin de 2012, après 86 % à la fin de 2011. Or il a déjà atteint 89,9 % du PIB à la fin du troisième trimestre 2012. Certes, ce ratio diminue parfois à la fin de l'année en raison du calendrier de recouvrement de certaines recettes comme les impôts locaux, et des effets d'une gestion active de la trésorerie de l'État. Il est néanmoins probable que la dette dépasse 90 % du PIB à fin 2012, d'autant que le versement de 2,6 Md€ à Dexia l'accroîtra de 0,1 point de PIB.

Cette augmentation d'environ 4 points du ratio d'endettement entre fin 2011 et fin 2012 tiendrait pour 1,8 point au soutien financier apporté aux États en difficulté de la zone euro par l'intermédiaire du fonds

¹⁴ En tout état de cause, ce versement augmentera le déficit budgétaire et la dette.

européen de stabilisation financière (FESF)¹⁵ et du mécanisme européen de stabilité (MES)¹⁶.

Même si les administrations publiques ne s'étaient pas endettées en 2012 pour financer l'acquisition d'actifs financiers, comme ces prêts aux États de la zone euro, la dette publique aurait continué à augmenter car le déficit prévu pour 2012 (4,5 % du PIB) reste nettement supérieur à celui (1,7 %) qui aurait permis de stabiliser la dette en 2012, compte-tenu d'une croissance en valeur du PIB estimée à 2 %¹⁷.

E - Une situation restée plus défavorable que la moyenne européenne

Selon les dernières prévisions de la Commission européenne, la baisse du déficit effectif en 2012 a été très proche en France (0,7 point de PIB) de la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne (0,8 point).

La France aurait ainsi respecté son objectif de déficit, ce qui n'aurait pas été le cas de grands pays comme le Royaume-Uni et l'Espagne, qui ont connu une récession¹⁸.

Son déficit public en 2012 (4,5 % du PIB) resterait toutefois supérieur à la moyenne de la zone euro (3,3 %) et de l'Union européenne (3,6 %).

Il serait surtout bien plus élevé que le déficit de l'Allemagne : la Commission européenne prévoit qu'il serait de 0,2 % du PIB et le gouvernement allemand qu'il serait nul.

Selon la Commission, le déficit structurel de la France diminuerait de 1,1 point, pour s'établir à 3,4 % du PIB en 2012, tandis qu'il baisserait en moyenne de 1,3 point, pour revenir à 2,2 % du PIB, dans la zone euro et de 1,1 point, pour revenir à 2,7 % du PIB, dans l'Union européenne.

Le mouvement de baisse du déficit structurel serait donc semblable en France et dans la moyenne des autres pays, mais la France, partant d'un déficit plus élevé, resterait dans une situation plus défavorable.

¹⁵ Les prêts accordés aux États en difficulté par le fonds européen de stabilisation financière (FESF) sont imputés, en comptabilité nationale, aux États qui garantissent ses emprunts, au prorata des garanties apportées.

¹⁶ Celui-ci reçoit une dotation en capital des États, emprunte pour son compte et prête aux États en difficulté. L'apport en capital de la France accroît sa dette publique.

¹⁷ Pour réduire le poids de la dette publique dans le PIB, le déficit doit être inférieur au produit de celle-ci par le taux de croissance du PIB en valeur.

¹⁸ La croissance a été négative en 2012 dans la zone euro et l'Union européenne (respectivement - 0,4 et - 0,3 %).

Le rapport des dépenses publiques au PIB augmenterait en France de 56 % en 2011 à 56,3 % en 2012 alors qu'il serait stable dans la zone euro (à 49,5 % du PIB) et dans l'Union européenne (à 49,1 %).

Le rapport des recettes publiques au PIB augmenterait de 1 point de PIB en France pour s'établir à 51,8 % du PIB en 2012, tandis qu'il s'accroîtrait de 0,8 point dans la zone euro et l'Union européenne pour s'établir respectivement à 46,2 et 45,5 % du PIB.

La réduction du déficit public de la France en 2012 reposerait donc plus sur les recettes que dans les autres pays et l'écart, très important, entre les ratios de dépenses et de recettes publiques de la France et ceux de la moyenne de l'Union européenne, ou de la zone euro, serait accru.

II - Les perspectives pour 2013

L'année 2013 devrait être marquée par un effort structurel considérable, reposant principalement sur des hausses de prélèvements obligatoires, mais des risques importants, liés notamment à la conjoncture, pèsent sur la réalisation de l'objectif d'un déficit ramené à 3 % du PIB.

Les prévisions de recettes et de dépenses du Gouvernement sont d'abord examinées, ce qui permet d'apprécier les perspectives d'évolution du déficit public puis l'effort structurel.

A - Des prévisions de recettes affectées de risques importants

Les prévisions de recettes sont affectées de risques relatifs aux hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles sont fondées, à la sensibilité des prélèvements obligatoires à la croissance, ainsi qu'au chiffrage des mesures nouvelles. Les prévisions de coût des contentieux fiscaux communautaires présentent aussi des enjeux non négligeables.

1 - Le scénario macroéconomique

Les prévisions macroéconomiques associées au projet de loi de finances pour 2013 reposent sur une reprise progressive de la croissance de l'activité économique, après plusieurs trimestres de progression faible, nulle ou négative, permettant au PIB de croître en moyenne annuelle de 0,8 % en volume en 2013.

La plupart des prévisions de croissance pour la France sont inférieures à 0,8 %, notamment celles des organisations internationales : 0,3 % pour le FMI (janvier 2013), la Commission européenne (novembre 2012) et l'OCDE (novembre 2012¹⁹). Dans sa note de conjoncture publiée le 20 décembre, l'INSEE prévoit une croissance de 0,1 % pour chacun des deux premiers trimestres 2013, avec un acquis de 0,1 % à la fin de juin, ce qui n'est guère compatible avec une croissance de 0,8 % sur l'ensemble de l'année.

Une révision à la baisse de 0,5 % du PIB en volume, par exemple, entraînerait une hausse d'environ 0,25 point de PIB de la prévision de déficit public pour 2013²⁰.

Le Haut Conseil des finances publiques se prononcera en avril prochain sur le scénario macroéconomique du programme de stabilité pour la période 2013-2017, donc sur la prévision de croissance pour 2013.

Les missions du Haut Conseil des finances publiques

Conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économie et monétaire européenne, la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a prévu la mise en place d'un Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes. Il émettra des avis préalables au dépôt des textes financiers sur l'année en cours et les années à venir qui concerneront notamment :

- les prévisions macroéconomiques retenues par le Gouvernement à l'occasion du programme de stabilité et des projets de lois de programmation des finances publiques, de finances et de financement de la sécurité sociale, initiales et rectificatives ;

- la cohérence de la trajectoire de solde structurel inscrite dans les projets de loi de programmation avec les engagements européens de la France et la cohérence de l'article liminaire des projets de loi de finances, relatif au solde structurel de l'année concernée, avec la trajectoire de la loi de programmation.

À l'occasion de la loi de règlement, il rendra également un avis sur d'éventuels écarts importants²¹ entre le solde structurel de l'année précédente et la trajectoire prévue dans la loi de programmation.

¹⁹ L'OCDE a tenu compte du pacte de compétitivité.

²⁰ En supposant que le prix du PIB est inchangé.

²¹ C'est-à-dire supérieur à 0,5 % du PIB sur un an ou 0,25 % en moyenne sur deux ans.

Les travaux du Haut Conseil, qui déboucheront sur des avis, porteront surtout sur la dimension économique des finances publiques : prévisions macroéconomiques, estimation du PIB potentiel et du solde structurel.

2 - La sensibilité des prélèvements obligatoires à la croissance

Le Gouvernement escompte une croissance de 2,6 % des prélèvements obligatoires en 2013, ce qui correspond à une élasticité de 1,0 de ces prélèvements à la progression du PIB en valeur (2,6 %).

Pour les années depuis 2000 où la croissance a été inférieure à 1,0 %, elle a été de 0,8 en 2002, de 0,9 en 2003 et de 1,1 en 2008 puis de - 1,7 en 2009²². Si l'élasticité peut demeurer égale ou supérieure à 1,0 une année où la croissance diminue brutalement, comme en 2008, parce que le produit des impôts recouvrés avec un décalage d'un an par rapport à leur assiette (notamment l'impôt sur le revenu) reste dynamique, c'est peu probable l'année suivante si celle-ci se caractérise seulement par une légère reprise, comme prévu par les pouvoirs publics pour 2013.

Chaque prélèvement repose sur une assiette spécifique (revenus des ménages, bénéfiques des sociétés etc.) et l'élasticité globale des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB résulte, d'une part, des évolutions de chacune de ces assiettes (effet de composition du PIB) et, d'autre part, de l'élasticité de l'assiette propre à chaque prélèvement. Des effets de composition du PIB (évolution différente de la masse salariale, par exemple) et la sensibilité particulière de certains prélèvements, comme l'impôt sur les sociétés, pourraient conduire à une élasticité globale inférieure à 1 en 2013.

Les recettes des administrations sociales reposent pour une large part sur la masse salariale privée dont la croissance prévue est de 2,3 %, soit moins que celle du PIB en valeur (2,6 %). Un écart dans ce sens est habituel dans une phase de reprise de la croissance²³, mais il pourrait être bien plus fort²⁴. La prévision du Gouvernement repose sur l'hypothèse, fragile, que la reprise de l'activité se fera avec une croissance plus forte de l'emploi, donc moins de gains de productivité, et une progression plus soutenue du salaire par tête, par rapport aux évolutions constatées dans le passé.

²² Le PIB a baissé en valeur en 2009 et la diminution du produit des prélèvements obligatoires a été 1,7 fois plus forte.

²³ L'emploi et les salaires suivent avec un décalage les fluctuations du PIB et continuent en général à ralentir quand la croissance repart.

²⁴ La masse salariale privée augmenterait de 1,1 % en 2013 selon les prévisions de janvier 2013 de l'Unédic.

Les recettes fiscales des administrations publiques locales sont supposées croître de 3,1 %, donc plus vite que le PIB, grâce à un rebond des droits de mutation à titre onéreux consécutif à l'effet sur les transactions immobilières d'un abattement exceptionnel de 20 % sur les plus-values réalisées en 2013. Or l'article de la loi de finances pour 2013 qui prévoyait cet abattement exceptionnel a été censuré par le Conseil constitutionnel.

Les recettes fiscales nettes de l'État, à législation constante, rebondiraient en 2013 avec une croissance de 3,1 % (après 1,2 % en 2012), ce qui correspond à une élasticité de 1,2. Or l'impôt sur les sociétés explique presque le tiers de cette croissance globale, avec un produit supposé croître de 6 % à législation constante en 2013 (après une baisse de 2,6 % en 2012), ce qui est très peu probable. En effet, l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières²⁵ diminuerait de 1,6 % en valeur en 2012 (après - 2,2 % en 2011) pour augmenter de 2,9 % en 2013 et c'est sa progression en 2012 qui a le plus d'impact sur la croissance du produit de l'impôt sur les sociétés en 2013²⁶.

Si l'élasticité de l'ensemble des prélèvements obligatoires était de 0,8 au lieu de 1, la prévision de recettes serait revue à la baisse de plus de 4 Md€, soit 0,2 point de PIB, et le déficit public accru d'autant.

3 - Le chiffrage des mesures nouvelles

Les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires s'élèvent à un peu moins de 33 Md€ (après décision du Conseil constitutionnel et hors impact des contentieux fiscaux), soit 1,6 point de PIB en 2013²⁷ : 19 Md€ au titre des mesures inscrites dans la loi de finances initiale (LFI) et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013, 5 Md€ pour l'effet en année pleine des mesures de la deuxième loi de finances rectificative (LFR) de 2012 (soit 24 Md€ pour les mesures adoptées sous l'actuelle législature) et 9 Md€ pour les mesures antérieures.

Le rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2013 répertorie 85 mesures d'un montant supérieur à 100 M€ qui ont été prises depuis la loi de finances initiale pour 2012 (comprise), dont 70 ont un impact en 2013. Seules 8 mesures (dont 5 ayant un impact en 2013) conduisent à supprimer un dispositif. L'instabilité et la complexité du système fiscal ont été accrues, ce qui

²⁵ Certes différent du bénéfice fiscal mais utilisé pour faire ces prévisions.

²⁶ Malgré la prise en compte par les grandes entreprises de leurs prévisions de résultats de l'année en cours dans le calcul du dernier acompte en décembre.

²⁷ Après 1 point de PIB en 2011 et 1,1 point en 2012.

rend plus fragile le chiffrage des mesures nouvelles. Il est en effet difficile d'estimer l'effet de modifications apportées à des dispositifs dont l'impact n'est lui-même pas encore connu, faute d'un recul suffisant.

Les mesures de plafonnement global et de « rabot » (baisse uniforme des taux et/ou des plafonds) des réductions et crédits d'impôt sur le revenu en donnent une illustration. Le plafonnement global (en euros et en pourcentage du revenu) a été créé en loi de finances pour 2009 et modifié chaque année. Des coups de rabot, de 10 % en LFI 2011 puis de 15 % en LFI 2012 ont aussi été appliqués, sur des champs différents. Enfin, la LFI pour 2013 modifie les modalités du plafonnement global de ces avantages fiscaux pour l'imposition des revenus.

Ces mesures ont conduit les contribuables à modifier leur comportement en réduisant leurs dépenses donnant droit à des avantages plafonnés et en les reportant pour partie sur des dépenses donnant droit à des avantages non plafonnés ou plafonnés différemment. Le recul manque pour déterminer comment se sont faits ces arbitrages et quel en a été l'impact sur les recettes fiscales. En conséquence, la dernière modification du plafond global n'a pas été chiffrée²⁸.

Les risques d'erreur pourraient conduire à réviser le rendement des mesures nouvelles à la hausse comme à la baisse.

Ce rendement est la somme des produits des mesures nouvelles estimées une par une, ou par groupes de deux ou trois, selon le rapport d'évaluation préalable de la LFI 2013. Or, du fait de la progressivité des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés²⁹, le rendement total d'un ensemble de mesures est généralement supérieur à la somme des rendements de chacune d'elles³⁰. Etant donné le nombre important de mesures conduisant à soumettre de nouveaux

²⁸ Selon le rapport d'évaluation préalable du projet de loi de finances pour 2013, « compte tenu de l'impact des rabots successifs des niches fiscales de 10 et 15 % sur le comportement des redevables, le durcissement du plafonnement global des niches à 10 000 € n'est pas estimé. Il devrait générer un gain de quelques millions d'euros potentiellement annulé en raison de l'impact supplémentaire sur le comportement des redevables de l'exclusion des réductions d'impôts « Malraux » et « SOFICA » du champ du plafonnement global ».

²⁹ Le taux de l'impôt sur les sociétés est nul sur les résultats négatifs, de 15 % sur une partie du résultat des PME et de 33,3 % sur le reste du bénéfice des PME et l'ensemble des bénéfices des autres entreprises.

³⁰ Deux mesures prises séparément peuvent maintenir les redevables dans la même tranche de taux marginal d'imposition alors que leur cumul peut les faire passer dans la tranche supérieure. Si les deux mesures sont estimées simultanément, il n'est plus possible de répartir le rendement global entre chacune d'elles, la répartition dépendant de l'ordre dans lequel elles sont prises pour effectuer la simulation.

revenus au barème et à modifier le barème lui-même (y compris le quotient familial), leur rendement global peut être sous-estimé.

En sens inverse, les changements de comportements induits par la hausse des prélèvements peuvent réduire ce rendement. Le renforcement de la fiscalité du capital peut ainsi se traduire par des arbitrages en faveur de produits plus largement défiscalisés (livrets) ou dont la fiscalité n'a pas été modifiée (assurance-vie), ce qui n'est pas pris en compte dans le chiffrage des mesures nouvelles.

4 - Les risques budgétaires liés aux contentieux fiscaux

Dans son rapport de juillet 2012 sur les finances publiques, la Cour a souligné les risques budgétaires présentés par deux contentieux communautaires, le premier relatif au précompte mobilier et le deuxième à la retenue à la source sur les dividendes versés à des organismes de placement collectif en valeur mobilière (OPCVM) étrangers. L'État doit rembourser des impôts pour des montants très importants qui réduiront les recettes fiscales nettes.

Le rapport annexé au projet de loi de programmation précise que leur impact en comptabilité nationale sera, sous réserve des décisions de l'INSEE sur la date de comptabilisation des remboursements aux entreprises concernées, de 0,2 Md€ en 2012 et 1,8 Md€ en 2013 pour le contentieux sur le précompte et de 1,5 Md€ en 2012 puis 1,8 Md€ en 2013 et en 2014 pour le contentieux sur les OPCVM.

Les montants qui devront être payés au titre du contentieux sur le précompte sont encore incertains. Les remboursements enregistrés sur l'exercice 2012 au titre du contentieux relatif aux OPCVM pourraient être quasiment nuls, ce qui augmenterait de 1,5 Md€ les montants à comptabiliser en 2013. Le coût total de ce deuxième contentieux sur 2013-2014 et sa répartition entre les deux exercices restent à déterminer précisément. Le coût d'un troisième contentieux, relatif aux taxes sur les communications électroniques, a aussi été prévu en 2013 pour 1,3 Md€.

5 - Synthèse sur les risques affectant les recettes publiques

Si la croissance du PIB était de 0,3 % en 2013 au lieu de 0,8 %, les recettes publiques seraient réduites d'environ 0,25 point de PIB et le déficit serait accru d'autant. Même si la croissance est de 0,8 %, les recettes pourraient être plus faibles que prévu car l'élasticité globale des prélèvements obligatoires qui résulte des prévisions du Gouvernement est élevée. Le risque pourrait représenter jusqu'à 0,2 point de PIB. Ces deux risques affectent les recettes de l'État et des administrations locales et

sociales. Pour ce qui concerne l'État, s'y ajoute une incertitude sur le coût des contentieux fiscaux. En outre, le chiffrage des mesures nouvelles est fragile, mais l'aléa peut jouer dans les deux sens.

B - Un freinage des dépenses publiques reposant peu sur des mesures nouvelles

1 - Les dépenses de l'État

a) La norme budgétaire en valeur

L'évolution des dépenses entre 2011 et 2013

L'exposé général des motifs du projet de loi de finances (PLF) pour 2013 affiche une stabilité des dépenses de l'État, de la loi de finances initiale (LFI) pour 2012 au PLF pour 2013, sur le champ de la norme budgétaire en valeur. Cette stabilité fait suite à une diminution de 1,2 Md€ de la LFI 2011 à la LFI 2012.

À la suite de l'approbation, le 12 décembre, par le Parlement européen d'un budget rectificatif pour 2012, le Gouvernement a fait voter en LFI pour 2013 une augmentation de 0,8 Md€ des dépenses en faveur de l'Union européenne, tout en annonçant que ces dépenses supplémentaires seront gagées en cours de gestion par des économies à due concurrence de façon à respecter l'objectif de dépense inscrit dans le projet de loi de finances.

La Cour retient que le Gouvernement, malgré cette dépense nouvelle, a toujours pour objectif en 2013 un niveau de dépenses égal à celui de la LFI pour 2012 sur le champ de la norme en valeur (désigné par « l'objectif 2013 » dans les développements suivants).

Il reste que les dépenses votées en LFI sont supérieures à cet objectif, même si le Gouvernement a l'intention de le respecter.

Tableau 2 : dépenses sur le champ de la norme en valeur (périmètre constant)

Md€	2011	2012	2013
LFI	279,9	278,7	279,5
Objectif associé à la LFI 2013			278,7
LFR	279,9	277,5	
Exécution (*)	279,6	277,5	278,7

(*) Si, les LFR pour 2012 et l'objectif pour 2013 sont respectés, ce que confirment, pour 2012, les premières estimations du Gouvernement.

La première loi de finances rectificative pour 2012 avait réduit les crédits de paiement de 1,2 Md€ sur ce champ, par rapport à la LFI, et ce nouvel objectif avait été maintenu dans les deux lois de finances rectificatives (LFR) suivantes. Les dépenses baissent donc de 2,4 Md€ entre la LFI 2011 et les LFR 2012 puis augmentent de 1,2 Md€ entre ces LFR et l'objectif 2013.

Les dépenses exécutées en 2011 étaient 0,3 Md€ en-dessous de la loi de finances initiale. Si les objectifs des LFR 2012 sont atteints, comme l'a annoncé le Gouvernement, les dépenses exécutées en 2012 devraient être alors inférieures de 2,1 Md€ à celles de 2011. Ensuite, si l'objectif 2013 est respecté, les dépenses exécutées en 2013 devraient être supérieures de 1,2 Md€ à celles de 2012.

La stabilité affichée en 2013 par rapport à 2012 résulte de la comparaison de l'objectif 2013 à la LFI 2012, alors qu'il serait logique de tenir compte des lois de finances rectificatives pour 2012 qui ont réduit les dépenses prévues en loi de finances initiale.

De nouvelles affectations de recettes et dépenses à d'autres organismes publics

L'État peut contourner les normes qui s'appliquent à ses dépenses en affectant certaines d'entre elles à d'autres organismes publics. Ces modifications du périmètre de ses dépenses doivent être neutralisées pour apprécier leur évolution et le respect des normes en valeur et volume.

Ces transferts de l'État vers d'autres organismes publics réduisent ses dépenses sans avoir pour autant d'effet sur le total consolidé des dépenses des administrations publiques. Cependant, si les ressources affectées à ces organismes croissent, parce qu'ils bénéficient de la création de nouveaux impôts ou du dynamisme de ceux qui leur sont déjà affectés, le total consolidé des dépenses publiques risque de croître, sans que les dépenses de l'État augmentent.

Pour que l'affectation de recettes aux opérateurs ne contribue pas à augmenter les dépenses publiques, le montant des recettes qui leur sont affectées est plafonné et, depuis la LFI 2013, leur plafond est ajouté aux dépenses budgétaires soumises aux normes en valeur et volume. Cette nouvelle règle, qui est bienvenue, n'a cependant pas été appliquée dans les deux cas suivants où l'affectation d'impôts nouveaux à des organismes publics a permis à l'État de réduire ou de stabiliser ses propres dépenses tout en augmentant les dépenses publiques dans les domaines concernés.

L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) finance depuis longtemps des investissements qui relèvent de

l'État, grâce à des ressources affectées. A partir de juillet 2013, l'affectation de la nouvelle taxe sur la circulation des poids lourds à l'agence apportera des ressources nouvelles (0,4 Md€ en 2013) qui permettront d'accroître les dépenses publiques en faveur des transports sans que l'État ait à augmenter les siennes³¹.

La vente de quotas de carbone procurera une nouvelle recette publique de 0,6 Md€, considérée comme un prélèvement obligatoire en comptabilité nationale, à partir de 2013. Elle sera affectée à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)³². Celle-ci bénéficiait jusqu'alors d'un prélèvement de 0,4 Md€ sur les ressources d'Action Logement³³ qui sera versé au fonds national d'aide au logement (FNAL), ce qui permettra à l'État de réduire d'autant sa subvention au fonds. La cession de ces quotas augmentera donc de 0,6 Md€ les recettes publiques, permettant à l'ensemble formé par l'ANAH et le FNAL d'augmenter ses dépenses de 0,6 Md€ et à l'État de réduire les siennes de 0,4 Md€.

Ce dispositif se traduit par une baisse des dépenses de l'État alors que les dépenses publiques augmentent. Il s'accompagne du maintien d'un prélèvement sur les ressources d'Action logement susceptible de dégrader sa situation financière. Pour pallier cette dégradation, il est prévu que le Fonds d'épargne lui accorde un prêt garanti par l'État³⁴.

b) Les économies escomptées pour stabiliser les dépenses en valeur

Les crédits de paiement correspondant à l'objectif 2013 sont stabilisés en valeur par rapport à la LFI 2012. Selon le Gouvernement, la croissance « tendancielle » des dépenses sur le champ de la norme en valeur est de 10 Md€. Cette stabilisation serait donc obtenue grâce à une « économie » de 10 Md€.

Cette croissance « tendancielle » correspond en fait à une hausse tendancielle, au sens strict, de 9 Md€ et à 1 Md€ de crédits nouveaux destinés à financer les priorités du Gouvernement, comme les emplois d'avenir. L'économie nette est donc seulement de 9 Md€. Encore faut-il prendre comme hypothèse que la croissance tendancielle des dépenses de l'État sur ce champ est de 9 Md€, alors que la Cour, s'appuyant sur des

³¹ La mise en place de cette taxe ayant été retardée, l'État avait toutefois attribué en compensation des subventions temporaires à l'agence de financement des infrastructures de France (AFITF) qui seront supprimées en 2013.

³² A hauteur d'un plafond de 590 M€, pour un produit de cession estimé à 623 M€.

³³ Classé hors du champ des administrations publiques.

³⁴ Le tome II chapitre I du présent rapport intitulé « Le 1 % logement : une réforme à mi-parcours » met ces opérations en perspective à la lumière d'un bilan de la réforme de ce dispositif engagée en 2009.

travaux de l'inspection générale des finances (IGF), l'a estimée à 6 Md€ dans son rapport d'audit de juillet 2012. Cet écart a principalement deux causes.

Le ministère des finances considère que le point de la fonction publique est tendanciellement indexé sur l'inflation, alors que la Cour et l'IGF ont constaté qu'il était indexé de fait sur la moitié de l'inflation avant 2010, ce qui explique un écart de 0,7 Md€.

Pour le ministère des finances, la croissance tendancielle des dépenses militaires est celle prévue dans la loi de programmation militaire. La Cour et l'inspection générale des finances (rapport de mai 2012 sur la maîtrise des dépenses de l'État) ont toutefois observé que les lois de programmation militaires n'étaient jamais respectées et ont retenu une croissance tendancielle intermédiaire entre la croissance constatée dans le passé et celle prévue dans l'actuelle loi de programmation, ce qui explique un écart de 1,6 Md€.

La construction d'un scénario tendanciel d'évolution des dépenses est assez largement conventionnelle mais, pour la Cour, les économies nécessaires pour stabiliser les dépenses en valeur de la LFI 2012 à l'objectif 2013 sont de 6 Md€, auxquels il faut ajouter 1 Md€ afin de gager les crédits nécessaires pour financer les nouvelles priorités, soit 7 Md€ au total.

L'exposé des motifs du PLF répartit les 10 Md€ d'économies affichés par le Gouvernement. La Cour a examiné les mesures envisagées pour déterminer si elles atteignent les 7 Md€ nécessaires pour stabiliser les dépenses en valeur par rapport à la LFI 2012.

La masse salariale

Entre les LFI 2012 et 2013, la masse salariale, hors contributions au financement des pensions, augmente de 0,2 Md€ à périmètre constant.

La LFR d'août 2012 a prévu la création de 6 800 postes à la rentrée dans l'éducation nationale qui contribueront à augmenter la masse salariale surtout en 2013 compte tenu du calendrier des recrutements. En LFI pour 2013 sont inscrites 11 000 créations de postes supplémentaires dans l'enseignement, la sécurité et la justice, et 12 300 suppressions dans les autres ministères. Cette réduction nette de 1 300 postes votée en LFI a un peu moins d'impact sur la masse salariale de 2013 que les 6 800 créations de postes de la LFR 2012³⁵. L'évolution des effectifs induite par

³⁵ Cela résulte de la différence entre le calendrier des recrutements autorisés par la LFR 2012 et la LFI 2013 (surtout en septembre) et celui des départs (étalés sur l'année).

la LFR 2012 et la LFI 2013 accroît ainsi très légèrement la masse salariale.

Selon le rapport de la Cour de juillet 2012, les autres déterminants de la masse salariale contribuent à l'accroître tendanciellement de 0,65 Md€ au titre de la valeur du point (avec une indexation sur la moitié de l'inflation), de 0,15 Md€ au titre du GVT et de 0,5 Md€ au titre des mesures catégorielles et diverses, soit 1,3 Md€ au total.

Les économies identifiées par la Cour sont le gel du point (pour 0,55 Md€ en tenant compte de son effet sur la garantie individuelle de pouvoir d'achat), et la réduction des mesures catégorielles (pour 0,2 Md€), soit un total de 0,75 Md€ qui ne permet pas d'expliquer le passage d'un tendanciel de 1,3 Md€ à une progression limitée à 0,2 Md€.

L'explication réside surtout dans l'effet décalé en 2013 du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux prévu par la LFI pour 2012. Il en résulte une économie de 0,45 Md€ sur la masse salariale de 2013. En effet, l'impact sur celle-ci du non-remplacement d'un agent en juillet 2012 est égal, en 2012, à la moitié de son salaire annuel et, en 2013, à l'autre moitié. Compte-tenu des dates de départ des agents, l'économie de 0,9 Md€ tirée du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux en 2012 est répartie à peu près pour moitié entre 2012 et 2013.

Les économies de 1,1 Md€ réalisées en 2013 résultent donc pour 0,45 Md€ de la réduction des effectifs décidée en LFI 2012, pour 0,75 Md€ du gel du point et de la réduction des enveloppes catégorielles tandis que, dans l'autre sens, les mesures en faveur des bas salaires et les mesures diverses ont globalement contribué à augmenter la masse salariale d'environ 0,1 Md€, malgré une baisse du coût des heures supplémentaires.

Les autres dépenses

Le Gouvernement prévoit une économie de 0,8 Md€ sur les dépenses de fonctionnement civiles, hors masse salariale et subventions pour charges de service public aux opérateurs. Elles s'élèvent à environ 10 Md€ et il s'agit donc de réaliser une économie de 8 %. Selon la direction du budget, les mesures prises dans le cadre de la révision général des politiques publiques (RGPP) se traduiront en 2013 par un gain de 0,7 Md€ (rationalisation des fonctions support, optimisation des achats et des systèmes d'information, etc.), mais elles ne sont pas toujours précisément documentées.

L'exposé des motifs du PLF mentionne une économie de 2,0 Md€ sur les dépenses d'intervention. Le seul exemple significatif donné est la

réforme du barème de l'exonération de charges sociales pour l'emploi de travailleurs agricoles occasionnels (gain de 0,1 Md€). Une autre exonération de charges, en faveur de l'emploi agricole permanent, avait été prévue en LFI 2012 mais n'a pas pu être mise en œuvre car la Commission européenne s'y est opposée. Une économie de 0,2 Md€ est ainsi constatée entre les LFI de 2012 et 2013, mais elle ne tient pas à une décision du Gouvernement. En outre, selon la direction du budget, les mesures prises dans le cadre de la RGPP se traduiraient par 0,5 Md€ d'économies en 2013. Les autres mesures n'ont pas pu être identifiées.

Une économie de 2,2 Md€ est prévue sur les dépenses militaires en retenant une évolution tendancielle supérieure de 1,6 Md€ à celle retenue par la Cour et l'inspection générale des finances. L'économie réelle est donc plutôt de 0,6 Md€.

Le Gouvernement retient une économie de 1,2 Md€ due à l'arrêt ou au décalage de projets d'investissement civils. Conformément aux recommandations de la Cour, il a annoncé une réforme des procédures d'évaluation et de sélection des investissements, ce qui rend plausible une partie des économies annoncées, mais elles sont peu documentées.

Une économie de 1,8 Md€ est prévue sur les versements aux collectivités territoriales et aux opérateurs. Le gel de l'enveloppe normée des transferts aux collectivités locales permet une économie de 0,5 Md€ par rapport à son évolution tendancielle. Les subventions pour charges de service public aux opérateurs s'élèvent à 25 Md€. Une économie de 1,3 Md€, soit 5,2 %, est envisageable, mais elle ne peut avoir d'impact sur la dépense consolidée des administrations publiques que si les opérateurs réduisent eux-mêmes leurs dépenses (il en est de même pour la réduction des transferts aux collectivités locales).

c) Synthèse sur les dépenses dans le champ de la norme en valeur

Sur le champ de la norme en valeur, les dépenses augmentent entre les LFR pour 2012 et l'objectif pour 2013 mais elles sont stabilisées de la LFI 2012 à l'objectif 2013. Les économies brutes nécessaires pour obtenir ce résultat sont de 7 Md€.

Les économies sur la masse salariale s'élèvent à 1,1 Md€. Les autres mesures représentent des économies de 0,8 Md€ sur les interventions, de 0,6 Md€ sur les dépenses militaires, de 1,8 Md€ sur les transferts aux autres organismes publics et de 0,8 Md€ sur les autres dépenses de fonctionnement. En outre, une partie des économies de 1,2 Md€ annoncées par le Gouvernement sur les investissements civils sera probablement réalisée. Le total représente environ 6 Md€ et n'atteint donc pas 7 Md€.

De plus, l'objectif 2013 ne pourra être atteint que si des économies supplémentaires, à hauteur de 0,8 Md€, sont dégagées ou constatées en exécution pour gager le relèvement, par voie d'amendement au projet de loi de finances pour 2013, du montant à prévoir du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne³⁶.

La stabilisation des dépenses en valeur de la LFI 2012 à l'objectif 2013 n'est, au total, pas complètement étayée et rendra nécessaire de nouvelles économies en cours d'exécution.

En outre, 1,7 Md€ d'économies résultent des effets décalés du non remplacement en 2012 d'un départ à la retraite sur deux (0,45 Md€) et de mesures prises dans le cadre de la RGPP (0,5 Md€ sur les interventions et 0,7 Md€ sur le fonctionnement).

d) L'évolution des dépenses sur le champ de la norme en volume

La charge d'intérêt passe de 48,8 Md€ en 2012 (LFI) à 46,9 Md€ en 2013 (LFI), soit une baisse de 1,9 Md€. Les contributions au compte d'affectation spéciale des pensions augmentent de 3,0 Md€, à périmètre constant, ce qui permet de relever son fonds de roulement conformément à la recommandation formulée par la Cour dans son audit de juillet 2012. Les dépenses soumises à la norme en volume croissent donc au total de 1,1 Md€ de la LFI 2012 à l'objectif 2013, soit de 0,3 % en valeur et diminuent de - 1,4 % en volume avec une prévision d'inflation de 1,75 %.

Toutefois, les révisions successives de la charge d'intérêt en 2012, du fait de la baisse des taux d'emprunt, aboutissent à une estimation de 46,4 Md€ dans la dernière LFR et légèrement moins en exécution. Une augmentation d'un peu plus de 0,5 Md€ est donc attendue, en exécution, pour 2013.

Cette prévision repose sur des hypothèses de remontée des taux d'intérêt à court terme, de 0,05 % en 2012 à 0,25 % en 2013 (après 0,70 % en 2011), et à long terme, de 2,7 % en 2012 à 2,9 % en 2013 (après 3,4 % en 2011)³⁷, qui étaient conformes aux anticipations de marché à la date d'élaboration du PLF.

Par rapport à l'exécution prévue pour 2012 dans la dernière LFR, l'évolution des dépenses sur le champ de la norme en volume serait donc de + 4,7 Md€, soit de + 1,3 % en valeur et - 0,4 % en volume (contre + 0,3 et - 1,4 % si la comparaison se fait de LFI 2012 à objectif 2013).

³⁶ Cette analyse ne tient pas compte de l'impact vraisemblable en 2013 des contrats de génération.

³⁷ Bons du trésor à taux fixe à 3 mois et obligations assimilables du Trésor à 10 ans.

2 - Les dépenses autres que celles de l'État

a) *Les dépenses des administrations sociales*

La progression de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en 2013 est fixée à 2,7 % (après 2,5 % en 2012), ce qui correspond à des économies de 2,4 Md€ par rapport à leur croissance tendancielle estimée par le ministère de la santé. Ces économies sont précisées mais, comme chaque année, la réalisation de certaines d'entre elles n'est pas totalement assurée. Ainsi, la maîtrise médicalisée des prescriptions ne repose-t-elle que sur des hypothèses d'évolution des comportements des médecins. Pour tenir compte des risques de dépassement, notamment dans le secteur hospitalier, le Gouvernement a toutefois mis en réserve 0,5 Md€ de crédits, comme chaque année depuis 2011, ce qui rend vraisemblable la réalisation de l'ONDAM.

L'évolution des autres dépenses des régimes de base de sécurité sociale qui figure dans le compte prévisionnel des administrations de sécurité sociale (ASSO) présenté dans les annexes au PLF 2013 ne présente pas de risques identifiés. Par rapport à la croissance tendancielle des dépenses sociales retenue par la Cour, dans son rapport sur les finances publiques de juillet 2012 qui intégrait la réforme des retraites de 2010 et son accélération décidée en 2011, la mesure prise en juillet 2012 en faveur des carrières longues contribue pour 0,7 Md€ à l'augmentation des dépenses de l'ensemble des régimes de base en 2013. Les prestations de retraites versées par ces régimes augmenteraient au total de 4,8 % en 2013 après 4,0 % en 2012.

En revanche, s'agissant des dépenses d'indemnisation du chômage, la prévision retenue par le Gouvernement pour 2013, avec une croissance de 1,6 % en valeur, paraît très basse au regard de la forte dégradation de la situation de l'emploi, même si le nombre de chômeurs indemnisés peut augmenter moins que le nombre total de chômeurs.

L'écart avec les prévisions de l'Unédic, qui était nul pour l'année 2012, est très important pour 2013. En septembre 2012, l'assurance chômage prévoyait déjà une augmentation des dépenses d'indemnisation de 4,9 % en 2013³⁸, prévision qui vient d'être relevée en janvier 2013 à 8,3 %³⁹. En retenant ce dernier taux de croissance, les dépenses publiques

³⁸ L'évaluation préalable à l'autorisation d'une garantie de l'État sur les emprunts de l'Unédic en 2013 par la loi de finances rectificative de décembre 2012 repose sur une évolution de la trésorerie de l'Unédic qui correspond à ses prévisions de septembre 2012, donc à une hausse de 4,9 % des dépenses d'indemnisation.

³⁹ Pour une croissance du PIB de 0,15 %.

sont accrues d'environ 2 Md€ par rapport à la prévision du Gouvernement.

b) Les dépenses des administrations locales

Les prévisions du Gouvernement relatives aux administrations publiques locales n'appellent pas d'observation particulière à ce stade au-delà du rappel de leur fragilité intrinsèque, les budgets locaux pour 2013 n'étant pas votés et les comptes pour 2012 étant encore incertains.

Ces prévisions reposent sur une légère croissance de leurs dépenses, de 2,4 % en 2012 à 2,6 % en 2013 en valeur, surtout du fait d'une reprise des investissements, de 1,4 % en 2012 à 2,7 % en 2013, liée au cycle électoral, en dépit des difficultés rencontrés pour les financer.

3 - Le total des dépenses publiques

Selon le rapport économique et financier annexé au PLF, les dépenses publiques augmenteraient de 0,9 % en volume en 2013, après 0,4 % en 2012⁴⁰. Ce rapport note toutefois que la cession de licences téléphoniques a réduit les dépenses publiques en 2012⁴¹ et que les modalités d'enregistrement des investissements militaires en comptabilité nationale entraînent de fortes fluctuations des dépenses. Hors cessions de licences et corrections au titre des matériels militaires, la croissance des dépenses serait de 0,5 % en 2013 comme en 2012.

Cette modération est en partie imputable aux charges d'intérêt des administrations publiques qui baissent de 3,2 % en 2012 et seraient stables en 2013. Une économie de plus de 3 Md€ serait ainsi réalisée en 2013 par rapport à la croissance tendancielle des dépenses publiques retenue par la Cour dans son audit de juillet dernier, mais elle ne peut être considérée comme durable. Elle tient à la crédibilité relative de la France par rapport à celle de beaucoup d'autres pays européens et à la liquidité du marché de ses obligations publiques, mais aussi à une situation conjoncturelle dégradée qui se traduit par une politique monétaire de taux bas et par une faiblesse de l'investissement, donc des taux à long terme.

Les dépenses primaires (c'est-à-dire hors intérêts), après corrections au titre des licences téléphoniques et des matériels militaires, augmenteraient en volume de 0,6 % en 2013 après 0,7 % en 2012. Si cette poursuite du freinage des dépenses engagé en 2011 ne peut être

⁴⁰ En utilisant l'indice des prix à la consommation.

⁴¹ En comptabilité nationale, elle est enregistrée comme un investissement négatif.

considérée comme irréalisable, elle n'en repose pas moins sur des hypothèses fragiles.

D'une part, les dépenses les plus directement soumises à l'action de l'État, les siennes (norme en valeur notamment) et celles du régime général de sécurité sociale, augmenteraient plus en 2013 qu'en 2012. Le ralentissement prévu des dépenses primaires en volume repose donc sur les hypothèses retenues pour celles de leurs composantes les moins directement sous contrôle, comme celles de l'Unédic, des ODAC⁴² ou de l'État hors champ des normes budgétaires, ou encore sur les clés de passage entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale.

D'autre part, l'objectif d'évolution des dépenses de l'État sur le champ de la norme en valeur suppose, pour être atteint, de réaliser environ 7 Md€ d'économies qui sont peu documentées. Les économies nouvelles identifiables, hors effets décalés des mesures prises précédemment, sont assez limitées.

C - Des objectifs atteignables en termes structurels, mais une prévision de déficit de 3,0 % très fragile

1 - Une réduction du déficit structurel atteignable

Le conseil de l'Union européenne a recommandé le 30 novembre 2009 à la France de réduire de 4 points de PIB son déficit structurel de 2009 à 2013. La France s'y est engagée dès son programme de stabilité de janvier 2010. La Commission prévoit que son déficit structurel diminuera de 1,4 point en 2013 et que, dans cette hypothèse, il aura baissé de 4,1 points de 2009 à 2013⁴³.

L'engagement peut donc être tenu, notamment si l'évolution des dépenses publiques est strictement conforme aux objectifs du Gouvernement. La réduction du déficit structurel est au cœur du nouveau traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union

⁴² Les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC) pourraient croître assez sensiblement sous l'effet, par exemple, des investissements d'avenir, des charges du service public de l'électricité ou des dépenses en faveur du logement et des infrastructures de transport permises par l'affectation de nouveaux impôts.

⁴³ La Commission européenne et le Gouvernement français considèrent que le plan de relance a accru le déficit structurel en 2009 et, un peu moins, en 2010. Ils diffèrent en revanche sur l'estimation du PIB potentiel et sur l'ampleur des mesures ponctuelles et temporaires. Pour la Commission, plusieurs mesures fiscales à effet temporaire en 2013, comme l'instauration d'un acompte sur l'imposition des dividendes au barème de l'impôt sur le revenu, constituent des mesures ponctuelles et temporaires qui n'améliorent pas le solde structurel.

économique et monétaire européenne ainsi que de la loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques.

2 - Une prévision de déficit de 3 % du PIB très fragilisée par le ralentissement économique

Le conseil de l'Union européenne a aussi recommandé à la France en novembre 2009 de ramener son déficit public effectif à 3,0 % du PIB en 2013 pour ne plus être en situation de déficit excessif au regard du traité de Maastricht. La France s'y est aussi engagée dès son programme de stabilité de janvier 2010 et cet engagement a été assumé par les gouvernements suivants.

Les objectifs de dépenses peuvent être atteints en exerçant une stricte vigilance tout au long de l'année et en renforçant au besoin les contraintes sur certaines dépenses (mises en réserve complémentaires, notamment). Il reste que le freinage de la croissance des dépenses publiques repose sur l'évolution des dépenses les moins directement soumises au contrôle de l'État et que les économies nécessaires pour respecter les normes budgétaires sont peu documentées.

Les risques principaux pèsent sur l'évolution des recettes : le scénario macroéconomique est fragile et l'élasticité des prélèvements obligatoires pourrait être plus faible que prévu.

Par ailleurs, des incertitudes subsistent sur le coût des contentieux fiscaux et le chiffrage des mesures fiscales nouvelles présente des aléas importants.

La réalisation de l'objectif de déficit de 3,0 % du PIB est donc très dépendante du contexte économique qui prévaudra en 2013 et, si la conjoncture ne s'améliore pas suffisamment vite, elle sera très difficile. La Commission européenne prévoit pour la zone euro, après une récession en 2012, une croissance encore très faible en 2013 et note que plusieurs pays pourraient, dans ce contexte, ne pas atteindre leurs objectifs de déficit public effectif.

Elle prévoit un déficit de 3,5 % du PIB en France, quasiment identique aux prévisions du FMI (3,5 %) et de l'OCDE (3,4 %).

Si ces perspectives économiques se confirment, elles sont susceptibles d'appeler au niveau européen un réexamen des poids respectifs accordés aux critères de déficit effectif, très difficile à respecter dans une conjoncture dégradée, et de déficit et d'effort structurels, plus facilement maîtrisables par un Gouvernement.

D - Un effort structurel considérable mais déséquilibré

1 - Un effort structurel considérable

L'effort structurel prévu pour 2013, sous réserve du chiffrage des mesures nouvelles relatives aux prélèvements et de la réalisation des objectifs de dépenses, est pourtant considérable : il représente 1,9 point de PIB, soit 38 Md€, ce qui est inédit en France.

Dans son rapport de juillet dernier, la Cour avait mis en avant la nécessité d'un effort structurel de 33 Md€ dans l'hypothèse d'une croissance du PIB de 1 % en 2013. L'hypothèse retenue par le Gouvernement étant de 0,8 %, l'effort nécessaire est supérieur de 2 Md€. En outre, la Cour avait retenu un déficit de 4,4 % du PIB en 2012, conformément au programme de stabilité, alors que le Gouvernement le prévoit à 4,5 %, ce qui suppose un effort supplémentaire de 2 Md€. L'effort annoncé par le Gouvernement est donc cohérent avec celui mis en avant par la Cour.

Le passage de l'effort structurel à la réduction du déficit effectif

Le déficit structurel diminuerait, selon le Gouvernement, de 2 points de PIB. Malgré cette forte réduction, la baisse du déficit public se limiterait à 1,5 point de PIB. En effet, le ralentissement de la croissance entraîne une hausse du déficit conjoncturel de 0,4 point de PIB et l'augmentation du coût des mesures ponctuelles et temporaires y ajoute 0,1 point de PIB.

Les mesures ponctuelles sont constituées, pour le Gouvernement, des seuls contentieux fiscaux alors que plusieurs mesures fiscales augmenteront les recettes en 2013 puis auront un rendement plus faible, voire nul, en 2014 et au-delà. Il en résultera une diminution de 4 Md€ des recettes fiscales en 2014, dont 1,6 Md€ pour la taxation des dividendes et intérêts au barème de l'impôt sur le revenu.

2 - Un effort portant trop peu sur les dépenses

Selon les rapports annexés au projet de loi de finances pour 2013 et de loi de programmation, l'effort structurel de 1,9 point de PIB prévu pour 2013 porte pour 1,6 point sur les prélèvements obligatoires (32 Md€) et 0,3 point sur les dépenses (6 Md€).

L'effort sur les dépenses est calculé en multipliant par 0,56 (part des dépenses publiques dans le PIB) l'écart entre la croissance potentielle (1,4 %) et la croissance des dépenses publiques en volume, (0,9 % en

utilisant l'indice du prix du PIB). Dans ce calcul, les dépenses ne sont pas corrigées de l'impact des cessions de fréquences téléphoniques et des livraisons de matériels militaires, ce qui est cohérent avec le fait que ces rapports ne les retiennent pas parmi les mesures « ponctuelles et temporaires » qui viennent en déduction du solde structurel.

Si on les corrige pour en tenir compte, les économies s'élèvent à 10 Md€, avec la répartition donnée plus haut entre les dépenses primaires (7 Md€) et les charge d'intérêt (3 Md€).

Quel que soit son mode de calcul, l'effort sur les dépenses (6 ou 10 Md€) est nettement inférieur à la hausse des prélèvements obligatoires (32 Md€).

Dans son rapport de juillet 2012, la Cour avait recommandé un effort structurel portant principalement sur les dépenses, tout en notant que l'importance et l'urgence de l'effort à réaliser en 2013 rendaient difficile l'application de ce principe, compte-tenu de la rigidité des dépenses. Elle avait alors mis en avant, parmi d'autres, un scénario équilibré où cet effort était partagé également entre recettes et dépenses. Les prévisions pour 2013 s'écartent sensiblement de cet équilibre.

3 - Une priorité absolue : des efforts accrus d'économies sur les dépenses de toutes les administrations publiques

Les réformes permettant de réduire durablement la part des dépenses publiques dans le PIB appellent des délais de concertation et de mise en œuvre. Le projet de loi de programmation des finances publiques rééquilibrait ainsi progressivement les efforts structurels en recettes et dépenses de 2012 à 2017 sans pour autant atteindre une égalité sur l'ensemble de cette période (2,5 points de PIB sur les recettes et 2,3 points sur les dépenses).

Cet effort sur les dépenses paraissait insuffisant compte-tenu de la situation des finances publiques et d'un niveau de prélèvements obligatoires pesant défavorablement, comme la Cour l'a souligné depuis plusieurs années, sur la compétitivité.

Le « pacte de compétitivité », par une diminution nette des prélèvements obligatoires de l'ordre de 10 Md€⁴⁴ financée par des économies supplémentaires de même montant, a conduit à corriger le projet de loi de programmation. L'effort sur les dépenses de 2012 à 2017 inscrit dans la loi du 31 décembre 2012 (2,7 points de PIB) est désormais

⁴⁴ Soit 20 Md€ de baisse, au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, et 10 Md€ de hausse, au titre de la TVA et de la fiscalité environnementale.

supérieur à la hausse des prélèvements (2,1 points) et plus concentré sur les années 2014 et 2015.

Cet effort est indispensable, non seulement pour rééquilibrer les comptes publics mais aussi pour améliorer l'efficacité des dépenses. Toutefois, aucune réforme porteuse d'économies substantielles au-delà de 2013 ne peut être identifiée. Aussi, la priorité absolue est-elle aujourd'hui de prendre sans tarder les décisions et d'engager les réformes nécessaires dans l'ensemble des administrations publiques pour se rapprocher d'une stabilisation en volume des dépenses grâce à des gains de productivité et à une révision du contenu des missions. La démarche de modernisation de l'action publique annoncée par le Gouvernement devra en constituer le cadre en visant explicitement autant les économies budgétaires, en les quantifiant, que l'amélioration de la qualité des services publics.

Dans chacune de ses publications, la Cour fournit des orientations et recommandations pour améliorer l'efficacité de l'action publique, réduire certaines dépenses ou en freiner l'évolution.

Ce rapport en fournit de nouvelles illustrations. À l'occasion de son prochain rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2013), la Cour reviendra sur les principales pistes d'économies possibles résultant des travaux qu'elle a menés dans la période récente.

CONCLUSION

Le rééquilibrage des comptes publics engagé en 2011 s'est poursuivi en 2012, grâce à un effort structurel vraisemblablement proche de 1,4 point de PIB résultant surtout d'une hausse des prélèvements obligatoires (1,1 point). Des mesures supplémentaires ont été prises au cours de l'été par le nouveau Gouvernement pour ramener le déficit à 4,5 % du PIB en 2012. Des recettes moins élevées que prévu pourraient néanmoins conduire à un déficit un peu plus important et la dette pourrait avoir dépassé 90 % du PIB fin 2012. Les autres pays européens ayant fait des efforts de même ampleur, la situation relative de la France est restée défavorable, notamment par rapport à l'Allemagne.

Pour 2013, les prévisions de croissance des recettes retenues par le Gouvernement s'appuient sur un scénario macroéconomique et une élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance qui sont trop favorables. Les difficultés de chiffrage des mesures fiscales nouvelles ajoutent un élément de fragilité supplémentaire.

La réalisation de l'objectif de croissance des dépenses de l'ensemble des administrations publiques pour 2013 continue à reposer pour une part significative sur le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt. La croissance des dépenses publiques primaires serait

quasiment égale à celle de 2012 mais cette prévision repose sur des hypothèses fragiles. En effet, les dépenses de l'État, sur le champ hors intérêts et pensions, augmenteraient en 2013, alors qu'elles ont baissé en 2012, et les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale croîtraient plus en 2013 qu'en 2012. La poursuite en 2013 du freinage des dépenses des administrations publiques engagé en 2011 tient aux hypothèses d'évolution des dépenses les moins directement contrôlées par l'État.

Sous cette réserve, l'effort structurel programmé en 2013 est considérable, presque 2 points de PIB. La réduction du déficit structurel, notion qui est au cœur des obligations du nouveau traité européen, devrait être conforme aux engagements de la France, sur la période 2010-2013. En revanche, la réalisation de l'objectif de déficit effectif pour 2013 (3 % du PIB) ne manquerait pas d'être compromise, en France comme dans d'autres pays européens, si la situation économique ne s'améliorait pas suffisamment vite.

La priorité absolue est désormais d'intensifier l'effort de maîtrise de la dépense dans l'ensemble des administrations publiques. En effet, l'effort structurel prévu pour 2013 est déséquilibré : il repose pour moins de 25 % sur la maîtrise des dépenses et pour plus de 75 % sur des hausses des prélèvements obligatoires. En outre, les économies prévues tiennent, pour partie, à l'impact de mesures anciennes.

Un rééquilibrage est prévu dans la loi de programmation des finances publiques, au-delà de 2013, entre les efforts en dépenses et recettes, du fait notamment du financement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi par des économies supplémentaires.

Les mesures nécessaires, dans l'ensemble des administrations publiques, pour se rapprocher d'une stabilisation en volume des dépenses à partir de 2014 devront être rapidement prises et précisément documentées. La modernisation de l'action publique annoncée par le Gouvernement devra viser explicitement autant le freinage des dépenses que l'amélioration de la qualité des services publics.

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	60
---	----

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE
DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

Nous nous félicitons que la Cour reconnaisse les efforts réalisés par le Gouvernement pour redresser les comptes publics dès la loi de finances rectificative de l'été 2012. Le Gouvernement a donné suite aux principales recommandations formulées par la Cour des comptes en prenant les mesures nécessaires pour atteindre ses objectifs de finances publiques en 2012 et 2013 : adoption de mesures nouvelles en recettes dès le collectif d'août 2012 puis dans la loi de finances pour 2013 (7 Md€ dès 2012 et 20 Md€ en 2013), mise en œuvre « surgel » de 1,5 Md€ pour tenir les dépenses de l'Etat en 2012 ; réalisation de 10 Md€ d'économies en 2013 sur les dépenses de l'Etat par rapport à leur tendance, permettant de financer les engagements présidentiels, notamment en matière d'éducation et d'emploi.

Certaines analyses de la Cour nous semblent cependant devoir être précisées et nuancées.

1- Le Gouvernement maintient ses objectifs de finances publiques

Pour 2012, les aléas sur le solde public ne seront pas levés avant la notification de l'Insee du 29 mars 2013.

Cependant, les objectifs de solde budgétaire sont quasiment atteints. Au 14 janvier, le solde budgétaire pour 2012 est ainsi évalué à - 87,2 Md€, un résultat proche de la prévision retenue dans la dernière loi de finances rectificative de 2012 (- 86,2 Md€).

La norme de dépense « 0 valeur » de l'État sera bien respectée et l'exécution se situera environ 2,5 Md€ sous le plafond de la norme « 0 volume ».

Les recettes fiscales pour 2012 sont en revanche en légère moins-value de 1,7 Md€ par rapport au montant inscrit dans la dernière loi de finances rectificative, du fait principalement de moindres rentrées fiscales de TVA. A l'inverse, les rentrées d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu ont été meilleures qu'attendu. Les recettes non fiscales sont en ligne avec la dernière loi de finances rectificative.

Quelques aléas importants subsistent sur les recettes sociales et sur les dépenses, en particulier concernant l'évolution des dépenses des collectivités locales et la façon dont Eurostat prendra en compte la souscription à l'augmentation de capital de Dexia.

L'exécution 2012 du budget de l'Etat ne remet pas en cause l'objectif d'un déficit public de 3,0 % en 2013, les mesures permettant d'atteindre la cible, avec une croissance du PIB de 0,8 % en 2013, ayant été adoptées dans

la loi de finances rectificative d'août 2012 et les lois de finances et de financement de sécurité sociale pour 2013. Elles permettront de réduire le déficit structurel de 2 points de PIB en 2013 et ainsi d'atteindre l'objectif fixé par le Conseil de l'Union européenne en novembre 2009 d'un ajustement structurel supérieur à 4 points de PIB sur la période 2010-2013.

Sur les prélèvements obligatoires, le Gouvernement a retenu une élasticité globale de 1,0 en 2013. Comme le note la Cour, certaines bases taxables, en particulier la masse salariale, devraient progresser moins vite que l'activité. En revanche, les recettes fiscales seraient globalement plus dynamiques que le PIB. L'élasticité de l'impôt sur le revenu serait ainsi supérieure à l'unité en lien avec la bonne tenue des salaires et la dynamique des pensions de retraites en 2012 qui, du fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu, contribuent à son dynamisme en 2013 ; l'impôt sur les sociétés serait soutenu par la bonne tenue du bénéfice fiscal, ce que semblent confirmer les recouvrements de 5^{ème} acompte nets d'autolimitation de la fin de l'année 2012.

Concernant les perspectives macroéconomiques pour 2013, les incertitudes sont toujours nombreuses. Elles concernent notamment le rythme de résolution des tensions en zone euro, l'impact des consolidations budgétaires synchronisées en Europe ou encore les évolutions du prix du pétrole dans un contexte de tensions au Moyen-Orient. La prévision pour 2013 sera réévaluée dans le cadre de la préparation du programme de stabilité, qui sera transmis au Parlement à la mi-avril. Pour la première fois, et conformément à la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques donnera à cette occasion un avis public sur ces prévisions.

Par ailleurs, conformément à la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la trajectoire de finances publiques de la France sur la période 2012-2017 est également exprimée en termes structurels : cette approche permet de corriger le solde public de l'impact de la conjoncture économique et ainsi de mettre en avant les efforts pérennes de réduction du déficit.

2 - Comme le souligne la Cour, le respect de l'objectif de déficit public en 2013 repose sur un effort de redressement sans précédent

2-1 Un effort important sera réalisé concernant les dépenses de l'Etat

Préparer et faire voter un budget triennal juste après une élection présidentielle est en soi une réalisation tout à fait significative qui a impliqué des arbitrages dans des délais très resserrés. Compte tenu des délais d'élaboration de ce budget, il est normal qu'une partie des économies notamment pour 2014 et 2015 nécessite d'être précisée à l'occasion de travaux complémentaires.

Sur le fond, les dépenses hors charges de la dette et hors pensions seront gelées en valeur ce qui signifie, compte-tenu de la progression spontanée de certaines dépenses comme les prestations sociales versées par l'État, de faire des économies de grande ampleur en matière de fonctionnement, d'investissement et d'intervention.

Les dépenses de fonctionnement seront réduites grâce en particulier à la maîtrise de la masse salariale, à une politique de rationalisation des achats et des mesures d'exemplarité (baisse des dépenses de communication gouvernementales, réduction du train de vie de l'Etat). Concernant les investissements, plusieurs grands projets dont l'efficacité n'était pas démontrée ont d'ores et déjà été ajournés. Enfin, d'importantes économies sur les dépenses d'intervention seront effectuées ; elles se ventilent sur un grand nombre de dispositifs gérés par les ministères (rationalisation des dispositifs d'intervention des programmes de recherche scientifique et technologique, rationalisation et meilleur ciblage des aides aux entreprises,...).

Ces économies ne doivent pas être forfaitaires. Le Gouvernement a ainsi souhaité rompre avec la logique de la RGPP. Le Premier ministre a appelé les ministères à procéder à une campagne d'évaluation des politiques publiques et de modernisation de leurs services. Ce travail a été lancé à l'occasion du 1^{er} comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP), le 18 décembre dernier. Les premiers résultats seront présentés fin mars à l'occasion du 2^{ème} CIMAP.

2-2 Conformément aux recommandations de la Cour, cet effort concerne aussi l'ensemble des administrations publiques (APU)

Dans son rapport de juillet 2012, la Cour préconisait d'associer l'ensemble des administrations publiques (notamment les collectivités locales) à l'effort structurel, de poursuivre la maîtrise des dépenses sociales et de mettre en place une procédure d'évaluation systématique des investissements civils.

La LPFP a mis en œuvre ces recommandations : elle prévoit que les concours de l'État aux collectivités seront diminués de 1,5 Md€ en 2014 et 2015, en vue d'inciter à la maîtrise de la dépense locale ; l'association des opérateurs de l'État à l'effort de redressement est renforcée par la diminution du montant des taxes affectées et la maîtrise des subventions de l'État ; l'ONDAM est maîtrisé sur l'ensemble de la programmation (2,7 % en 2013, 2,6 % en 2014 et 2,5 % sur la période 2015-2017) ; enfin, les évaluations socio-économiques des projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire feront l'objet d'une contre-expertise indépendante au-delà d'un certain seuil. Par ailleurs, conformément à la recommandation de la Cour, la démarche de modernisation de l'action publique (MAP)

couvrira, contrairement à la RGPP, l'ensemble du champ des administrations publiques.

Dans son analyse de la maîtrise des dépenses, la Cour pourrait prendre davantage en compte les avancées réalisées pour renforcer les outils de pilotage sur l'ensemble du champ des APU. Il en va ainsi de l'inclusion dans la norme de stabilisation en valeur applicable à l'État du montant des taxes affectées aux opérateurs. Cette inclusion permet de traiter les taxes affectées à des opérateurs de la même manière que des subventions budgétaires au regard de la norme de dépense. La LPFP prévoit ainsi un plancher d'économies à réaliser sur le montant des taxes affectées (191 M€ en 2013, 265 M€ en 2014 et 465 M€ en 2015) ainsi qu'une réévaluation globale d'ici le 30 juin 2013 de la pertinence et de la légitimité de l'ensemble des taxes affectées.

2-3 L'effort d'économie en dépenses en 2013 est plus important que ne le laisse entendre la Cour

La Cour rappelle qu'elle a proposé un scénario équilibré de maîtrise des dépenses et de hausse des recettes dans son rapport de juillet dernier. Elle mentionne en effet le chiffre de 16,5 Md€ d'économies en dépenses en 2013 si les efforts (33 Md€ pour atteindre un déficit de 3 % en 2013) étaient également répartis entre dépenses et recettes.

Toutefois, les mesures proposées par la Cour dans ce même rapport, et que le Gouvernement a pour une large part mis en œuvre (cf. supra), produisent surtout des effets à moyen et long terme, et ne pouvaient conduire à 16,5 Md€ d'économies dès 2013. La Cour elle-même reconnaissait que l'ampleur de la consolidation à réaliser en 2013 rendait nécessaire un recours important aux prélèvements obligatoires.

Les efforts d'économies en dépenses réalisées dès 2013 sont conséquents, avec en particulier une baisse de 9 Md€ des dépenses de l'État par rapport à leur tendance spontanée et le financement par redéploiements d'1 Md€ d'engagements présidentiels, à quoi il convient d'ajouter l'effort réalisé sur les dépenses d'assurance maladie (2,5 Md€ par rapport à la tendance). La croissance de la dépense sur l'ensemble du champ des administrations publiques sera ainsi très faible, à seulement 0,5 % en volume (hors éléments exceptionnels), comparé à une moyenne de 1,7 % sur la période 2007-2011 et 2,3 % sur la période 2002-2006. Si l'effort structurel en dépense n'est que de 0,3 point de PIB en 2013, c'est à la fois en raison de facteurs exceptionnels (recettes de fréquences hertziennes comptées en 2012 en moindres dépenses en comptabilité nationale) et du faible niveau de la croissance potentielle.

Comme l'indiquait une étude récente du FMI⁴⁵, il est en outre justifié économiquement de faire porter la majorité de l'effort de redressement sur les recettes en période de bas de cycle : les multiplicateurs budgétaires à court terme sont en effet nettement plus élevés sur les dépenses, et une consolidation trop axée sur les dépenses à court terme risquerait d'être contre-productive, notamment pour l'emploi.

L'amélioration de la conjoncture économique permettra de faire porter l'essentiel de l'effort de redressement sur les dépenses à partir de 2014. Comme le note la Cour, l'effort sur les dépenses sera ainsi supérieur à l'augmentation des prélèvements obligatoires sur la période 2012-2017, comme le prévoit la loi de programmation des finances publiques qui intègre les économies liées au pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

⁴⁵ Successful Austerity in the United States, Europe and Japan, Nicoletta Batini, Giovanni Callegari et Giovanni Melina, document de travail du FMI, juillet 2012.