

N° 549

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) pour le **débat sur les orientations des finances publiques,***

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur

Rapporteur général

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 7 |
| I. UNE ÉCONOMIE RELATIVEMENT PRÉSERVÉE EN DÉPIT DE LA DÉGRADATION DE SES COMPTES PUBLICS | 9 |
| A. QUAND LES DÉFICITS S'AJOUTENT AUX DÉFICITS | 9 |
| 1. <i>Vers une croissance légèrement positive en 2010 après la forte récession de 2009 ?</i> | 9 |
| a) Une croissance de 0,4 % en 2008..... | 9 |
| b) Une croissance de l'ordre de - 3 % en 2009 (sauf aléa majeur)..... | 11 |
| c) Les trois « grands » scénarios envisageables pour 2009 et 2010 | 13 |
| d) Un taux de chômage qui devrait dépasser 10 % fin 2009 | 14 |
| 2. <i>Un déficit public sans doute supérieur à 7 points de PIB en 2009 et en 2010 par suite d'un fort recul des recettes fiscales</i> | 15 |
| a) Une contraction exceptionnelle des recettes fiscales | 16 |
| (1) Une diminution « spontanée » des recettes fiscales nettes comprise entre 20 et 30 milliards d'euros en 2009, selon le Gouvernement | 16 |
| (2) Une diminution « spontanée » des recettes fiscales nettes qui aurait « normalement » dû être de l'ordre de 10 milliards d'euros | 19 |
| (3) Des prévisions vraisemblables | 19 |
| b) Selon les estimations de votre commission des finances, le déficit public pourrait demeurer de l'ordre de 7 points de PIB jusqu'en 2012..... | 24 |
| 3. <i>Éléments de comparaison internationale</i> | 27 |
| a) La France dans le peloton de tête des pays de la zone euro les plus endettés..... | 28 |
| b) Les questions de méthode affectant la comparabilité des données macroéconomiques en matière d'endettement public | 29 |
| B. FAUT-IL RELANCER LE PLAN DE RELANCE ? | 32 |
| 1. <i>Le point sur le plan de relance</i> | 32 |
| 2. <i>Des mesures complémentaires sont-elles nécessaires ?</i> | 34 |
| C. QUELS SCÉNARIOS À LONG TERME ? | 35 |
| 1. <i>Un PIB réduit de manière probablement définitive</i> | 35 |
| a) A court terme, une réduction probablement permanente du PIB potentiel..... | 35 |
| b) Un enjeu essentiel pour les finances publiques | 37 |
| c) Existe-t-il à long terme, un risque de réduction durable du taux de croissance potentielle ? | 40 |
| 2. <i>Une dette publique qui risque de se stabiliser à près de 100 points de PIB</i> | 40 |
| II. GARANTIR LA SOUTENABILITÉ DE NOTRE MODELE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL | 43 |
| A. MAÎTRISER LA DÉPENSE ET SAUVEGARDER LES RECETTES MÊME DANS LA CRISE | 44 |
| 1. <i>La poursuite des réformes de structure, une nouvelle forme d'ardente obligation pendant la crise</i> | 44 |
| a) Un potentiel d'économies insuffisamment exploité en 2010 ?..... | 44 |
| b) Un effort appréciable en ce qui concerne la réduction des effectifs | 48 |
| c) La RGPP, une politique ambitieuse aux effets encore peu sensibles sur la dépense | 49 |
| 2. <i>La nécessité d'amplifier l'effort de maîtrise des dépenses après la crise</i> | 51 |
| a) Des pressions à la hausse toujours fortes sur la dépense de l'Etat | 51 |
| b) Vers des ajustements d'envergure sur les politiques d'intervention ?..... | 53 |

| | |
|---|-----------|
| 3. <i>La préservation des recettes : un impératif catégorique, compte tenu de la probable faiblesse de l'élasticité au PIB des recettes publiques</i> | 55 |
| a) Le ralentissement du dynamisme des recettes par rapport au PIB | 55 |
| b) Des règles de bonne gouvernance en matière de recettes à l'application problématique..... | 55 |
| c) Deux initiatives sans doute prématurées mettant en danger la nécessaire « sécurisation » des recettes..... | 56 |
| B. FAIRE PREUVE D'UNE VIGILANCE DE TOUS LES INSTANTS EN MATIÈRE DE DETTE PUBLIQUE..... | 57 |
| 1. <i>Les enjeux d'une prolifération des titres d'Etat</i> | 57 |
| a) Taux d'intérêt : les Etats dans « l'œil du cyclone » | 57 |
| b) La signature de la France toujours très recherchée..... | 59 |
| c) Le débat sur la dette publique comme indicateur de la soutenabilité des modèles de développement nationaux | 63 |
| (1) La dette brute : une approche aujourd'hui trop rudimentaire | 64 |
| (2) La « règle d'or » : un principe de bonne gestion à adapter au contexte actuel d'hypertrophie des dettes publiques..... | 65 |
| (3) La nécessaire prise en compte des engagements hors-bilan – de fait ou de droit – dans le cadre de la réforme de la gouvernance d'Eurostat | 67 |
| 2. <i>Un emprunt national pour les dépenses d'avenir ?</i> | 69 |
| a) Une série de précédents | 70 |
| b) L'emprunt obligatoire, un moyen de financement qui pourrait se révéler utile | 74 |
| 3. <i>Une amélioration nécessaire de l'information du Parlement sur la politique d'émission de l'Etat</i> | 75 |
| a) L'explosion de la dette à court terme | 75 |
| b) Le vote du Parlement sur le plafond de la dette de l'Etat largement vidé de sa substance | 77 |
| C. SE PRÉPARER À L'HEURE DES CHOIX EN MATIÈRE DE COMPTES SOCIAUX | 80 |
| 1. <i>La soutenabilité du financement de la sécurité sociale en question</i> | 80 |
| a) Une situation de trésorerie intenable, alors que 26,9 milliards d'euros viennent d'être repris par la CADES | 80 |
| (1) Les déficits du régime général et du FSV ont été transférés à la CADES sans augmentation des prélèvements obligatoires | 80 |
| (2) Malgré cette opération, la situation des comptes sociaux est très dégradée et n'apparaît pas soutenable | 81 |
| 2. <i>Seule une action vigoureuse sur les dépenses permettrait d'éviter une augmentation des prélèvements obligatoires</i> | 90 |
| a) La dérive de la branche vieillesse nécessite des mesures de redressement | 91 |
| (1) Une dégradation continue des comptes depuis 2004..... | 91 |
| (2) La crise économique rend irréalisable le scénario envisagé en 2003..... | 92 |
| (3) Les économies sont nécessaires mais leur diffusion est plus lente que dans les autres branches | 92 |
| b) Les mesures de maîtrise des dépenses aujourd'hui envisagées ne semblent pas suffisantes pour redresser les comptes de l'assurance maladie..... | 95 |
| (1) Une croissance des dépenses de santé relativement maîtrisée en 2008 et 2009..... | 95 |
| (2) Des efforts supplémentaires nécessaires mais des mesures envisagées qui semblent insuffisantes..... | 96 |
| (3) Vers un nouveau basculement de certaines charges vers les organismes complémentaires ? | 98 |
| c) La prise en charge des personnes âgées dépendantes devra reposer sur un financement mixte du risque..... | 100 |

| | |
|---|------------|
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 103 |
| AUDITION DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES | 103 |
| AUDITION DE M. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT | 111 |
| AUDITION DE M. PATRICK DEVEDJIAN, MINISTRE CHARGÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE | 119 |
| EXAMEN DU RAPPORT D'INFORMATION DE M. PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR GÉNÉRAL, SUR LE DÉBAT D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR 2010 | 125 |

INTRODUCTION

Avant qu'elle ne se propage de la sphère financière à l'économie réelle et ne se traduise par un recul de l'activité mesuré de façon douloureusement concrète en milliers de postes supprimés ou de chômeurs supplémentaires, la crise a d'abord été perçue comme une notion abstraite, simplement comptabilisée de façon presque irréaliste en milliers de milliards de dollars ou d'euros.

L'explosion des déficits et plus encore le gonflement des passifs publics consécutifs au sauvetage du système financier mondial, **ont profondément perturbé nos repères en matière de finances publiques**. Les ordres de grandeur, qu'il s'agisse des destructions de valeur boursière et donc – en conclut-on sans doute un peu trop rapidement – de richesse ou de l'ampleur des plans anticrise, ont à ce point changé d'échelle que l'on se trouve comme **en état d'apesanteur financière**.

Les déficits s'accroissent, l'endettement des Etats enfle comme jamais en temps de paix **et pourtant les charges qui en résultent, apparaissent comme mises entre parenthèses du fait des conditions de marché** pour aboutir à une situation paradoxale caractérisée par **« l'insoutenable légèreté des dettes publiques »**.

A ce jour et pour une période dont la durée n'est pas prévisible, les Etats sont, **en matière de taux d'intérêt, dans « l'œil du cyclone »** : l'Etat français se refinance à 0,76 % sur un an et à 2,7 % sur 5 ans. Des points bas historiques.

Mais il va bien falloir revenir sur terre. Jusqu'à présent, les Etats ont, pour ce qui concerne les plus grands d'entre eux, trouvé sans difficulté sur les marchés les ressources dont ils avaient besoin pour financer leurs opérations. A la fois à cause de l'abondance des liquidités accumulées ces dernières années et, surtout, des interventions massives des banques centrales.

Certes, il ne faut pas exclure à l'échelle mondiale, un scénario à la japonaise dans lequel le défaut d'assainissement du système bancaire étoufferait durablement la croissance. Cependant, même dans une perspective de reprise progressive, on ne peut écarter le risque d'une nouvelle forme d'interaction négative entre sphère réelle et financière.

Tôt ou tard, les marchés vont se **poser à nouveau la question de la solvabilité des Etats** pour établir une **nouvelle hiérarchie des pays en fonction de la soutenabilité de leurs finances publiques et plus généralement de leur modèle économique** : plus vite ils auront le sentiment d'une sorte de « retour à la normale », plus vite ils pourront délaisser les titres publics pour se reporter sur ceux émis par les entreprises, au risque de provoquer un resserrement du crédit, voire **un krach obligataire**. Celui-ci **ne semble pas**, selon les meilleurs experts, **d'actualité** : les finances des grands Etats paraissent encore solides, tandis que l'on ne perçoit **aucun signe d'un**

changement de sens des politiques monétaires des instituts d'émission. **Pourtant il faudra bien que les banques centrales reprennent les liquidités qu'elles ont injectées et réduisent des bilans démesurément gonflés** par les interventions destinées à assurer la continuité du financement de l'économie. C'est sans doute le défi majeur qui attend les banquiers centraux auxquels il incombe d'organiser le reflux sans créer de perturbations de nature.

En outre, **l'amélioration de la situation de l'économie mondiale** - et même de simples anticipations en ce sens – **pourrait bien**, paradoxalement, **avoir pour conséquence des tensions accrues pour les pays les plus fragiles** comme pour le système dans son ensemble. Il a là des possibilités de chocs financiers supplémentaires, surtout si les craintes d'une résurgence de l'inflation amenaient les banques centrales à infléchir leurs politiques monétaires, de nature à accréditer des scénarios de reprise mondiale en « W ».

Alors même que l'on ne ressent plus guère de contraintes financières immédiates, tant nous paraissions, du fait de l'euro et de conditions de marché exceptionnelles, confortablement installés dans **le monde étrange des « déficits sans pleurs »**, des décisions difficiles doivent à l'évidence être prises. S'il a fallu, en 2008 et plus encore en 2009, prendre acte du fort recul des recettes, il convient de **poursuivre les réformes structurelles comme une nouvelle forme d'« ardente obligation »**, en particulier en matière de finances sociales, sans prendre excuse de la crise pour les différer.

Il en va, indépendamment même des contraintes maastrichtiennes, de **la soutenabilité du modèle économique français, désormais évalué pour ainsi dire « en continu » par les marchés**. Tel est l'axe majeur des analyses réalisées en vue du présent débat d'orientation.

I. UNE ÉCONOMIE RELATIVEMENT PRÉSERVÉE EN DÉPIT DE LA DÉGRADATION DE SES COMPTES PUBLICS

La crise a un impact ambivalent sur les perspectives économiques de notre pays. D'un côté, elle fragilise encore plus des comptes publics déjà minés par 35 années de déficits ; de l'autre, elle tend à **ébranler un certain nombre de situations apparemment acquises grâce à la mondialisation** : la renaissance du Royaume-Uni comme grande puissance économique voire l'émergence de nouveaux « tigres » comme l'Irlande¹ semblent aujourd'hui remises en cause.

Faut-il, pour autant, considérer que la France dont le modèle économique plus étatique apparaît aujourd'hui plus solide à nombre d'observateurs étrangers, va sortir relativement renforcée de la crise ? On peut en douter. Car les mêmes raisons qui ont permis à notre pays d'être moins affecté que les autres par la crise, vont sans doute aussi se traduire par un abaissement durable tant du niveau que du rythme de croissance potentielle de l'économie française, au moment même où il lui faudrait dégager des ressources pour assurer la charge d'une dette de plus en plus lourde.

A. QUAND LES DÉFICITS S'AJOUTENT AUX DÉFICITS

1. Vers une croissance légèrement positive en 2010 après la forte récession de 2009 ?

a) Une croissance de 0,4 % en 2008

Selon l'Insee, la croissance du PIB a été en 2008 de **0,4 %**. La prévision de croissance a été constamment revue à la baisse depuis son estimation initiale, comme le montre le graphique ci-après.

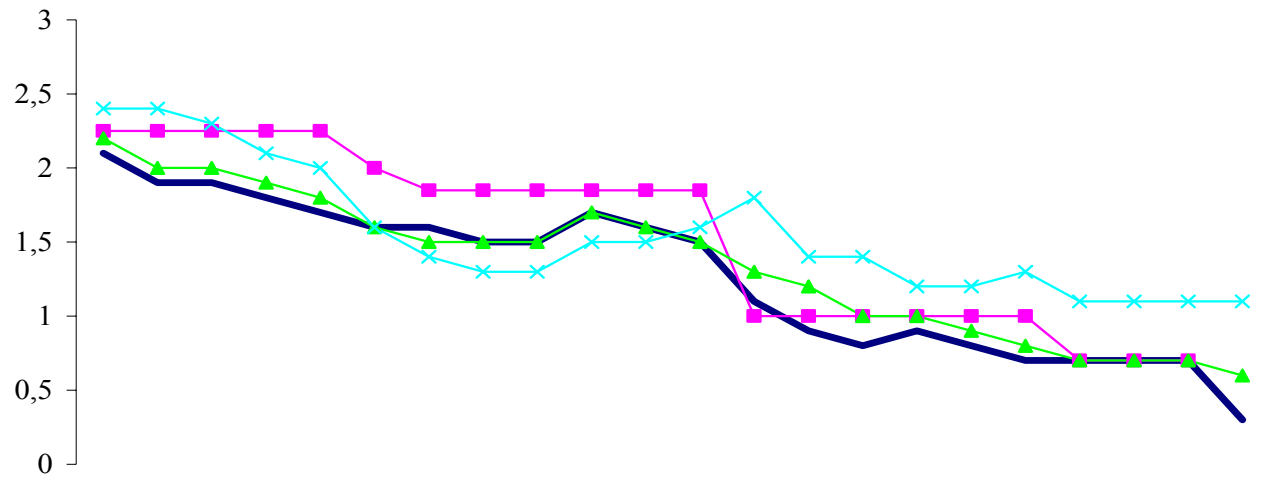
Cette révision à la baisse provient largement de la faillite de Lehman Brothers, par nature imprévisible, le 16 septembre 2008.

La révision à la baisse en juin 2009 vient de la prise en compte des chiffres de l'Insee de mai 2009. En particulier, la croissance au dernier trimestre 2008 a été plus négative que prévu (- 1,5 % au lieu de - 1,2 %).

¹ *Après ses confrères Standard and Poor's et Fitch, l'agence Moody's a retiré à l'Irlande son prestigieux « triple A » en ramenant la note de sa dette souveraine à long terme à la cotation de Aa1. Au surplus, cette note est assortie d'une « perspective négative », ce qui veut dire qu'une nouvelle dégradation pourrait intervenir si la situation des finances publiques de ce pays n'est pas rapidement redressée. Les raisons de cette attitude négative des agences de notation tiennent tant à des facteurs réels (le déficit public irlandais devrait atteindre 10,8 % du PIB cette année, sous l'effet d'une contraction du PIB de 8 %) que financiers : selon Standard and Poor's « les coûts budgétaires que l'Etat irlandais aura à supporter pour soutenir ses banques seront beaucoup plus élevés que prévu ».*

La croissance du PIB en 2008 : l'évolution des prévisions

(en %)



| | sept-07 | oct-07 | nov-07 | déc-07 | janv-08 | févr-08 | mar-s-08 | avr-08 | mai-08 | juin-08 | juil-08 | août-08 | sept-08 | oct-08 | nov-08 | déc-08 | janv-09 | févr-09 | mar-s-09 | avr-09 | mai-09 | juin-09 | |
|----------------------------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|----------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|----------|--------|--------|---------|-----|
| — France (consensus) | 2,1 | 1,9 | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,1 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,3 |
| — France (gouvernement)(1) | 2,25 | 2,25 | 2,25 | 2,25 | 2,25 | 2,00 | 1,85 | 1,85 | 1,85 | 1,85 | 1,85 | 1,85 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 0,70 | 0,70 | 0,70 | | |
| — Zone euro (consensus) | 2,2 | 2 | 2 | 1,9 | 1,8 | 1,6 | 1,50 | 1,5 | 1,5 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,3 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 |
| — Etats-Unis (consensus) | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,1 | 2 | 1,6 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,8 | 1,4 | 1,4 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |

(1) Y compris les déclarations publiques de membres du Gouvernement.

Sources : Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi ; Consensus Forecasts ; Insee

b) Une croissance de l'ordre de - 3 % en 2009 (sauf aléa majeur)

Pour l'année 2009, le **consensus des conjoncturistes** s'est dégradé de façon continue depuis la mi-2008, pour s'établir désormais à **- 2,9 %**.

La prévision publiée par le **Gouvernement** en juin 2009 (**- 3 %**), d'habitude légèrement supérieure au consensus, lui est donc désormais quasiment identique.

La prévision actuelle du Gouvernement est égale à celle retenue par la commission des finances dès le mois de mars, dans son rapport relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009.

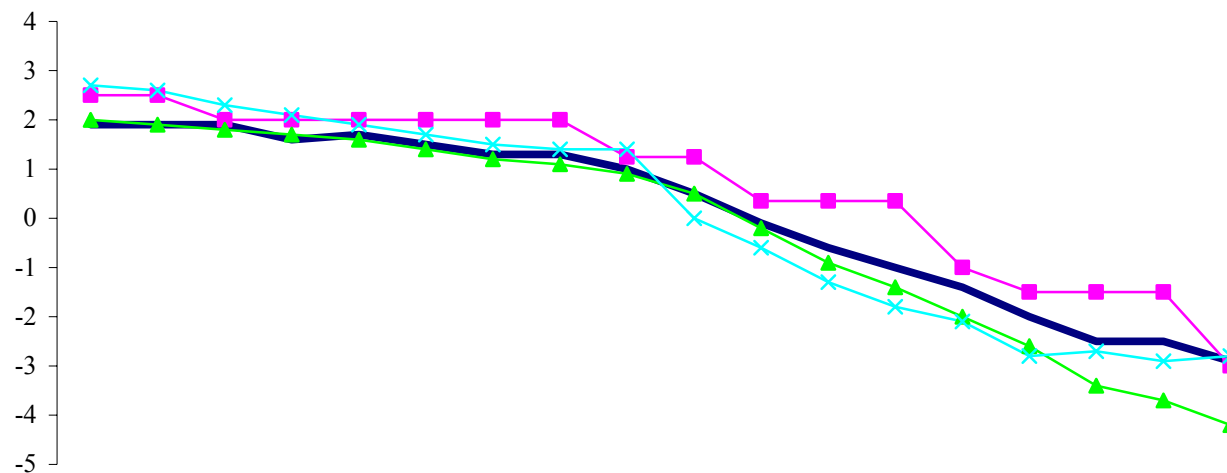
En effet, si le consensus des conjoncturistes était alors de **- 2 %**, les estimations qui venaient d'être publiées par l'Insee sur l'année 2008 et le premier trimestre de l'année 2009, suggéraient que tel était le scénario le plus vraisemblable.

Pour des raisons purement comptables, **il semble peu probable que la croissance du PIB en 2009 s'écarte nettement de - 3 % : elle sera peut-être de - 3,5 % ou - 2,5 %, mais une croissance de, par exemple, - 4 % ou - 2 % paraît peu plausible (en tout cas dans un scénario sans « accident »)**¹.

¹ Cela vient du fait que la croissance du PIB une année donnée est exprimée en moyenne annuelle, c'est-à-dire qu'il s'agit de la croissance du PIB total de l'année par rapport au PIB total de l'année précédente. Il en découle notamment que la croissance trimestrielle qui a l'impact le plus important sur la croissance de l'année est celle du premier trimestre, qui joue sur l'ensemble du PIB de l'année. Comme la croissance du premier trimestre est aujourd'hui connue (- 1,5 % selon l'Insee), le champ des scénarios possibles s'en trouve considérablement restreint.

La croissance du PIB* en 2009 : l'évolution des prévisions

(en %)



| | janv-08 | févr-08 | mars-08 | avr-08 | mai-08 | juin-08 | juil-08 | août-08 | sept-08 | oct-08 | nov-08 | déc-08 | janv-09 | févr-09 | mars-09 | avr-09 | mai-09 | juin-09 |
|-----------------------------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|
| — France (consensus) | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,6 | 1,7 | 1,5 | 1,3 | 1,3 | 1 | 0,5 | -0,1 | -0,6 | -1 | -1,4 | -2 | -2,5 | -2,5 | -2,9 |
| — France (gouvernement) (1) | 2,5 | 2,5 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 1,25 | 1,25 | 0,35 | 0,35 | 0,35 | -1,00 | -1,5 | -1,5 | -1,5 | -3 |
| — Zone euro (consensus) | 2 | 1,9 | 1,80 | 1,7 | 1,6 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | 0,9 | 0,5 | -0,2 | -0,9 | -1,4 | -2,0 | -2,6 | -3,4 | -3,7 | -4,2 |
| — Etats-Unis (consensus) | 2,7 | 2,6 | 2,3 | 2,1 | 1,9 | 1,7 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 0,0 | -0,6 | -1,3 | -1,8 | -2,1 | -2,8 | -2,7 | -2,9 | -2,8 |

(1) Y compris les déclarations publiques de membres du Gouvernement.

* Corrigée des jours ouvrables.

Sources : Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi ; Consensus Forecasts

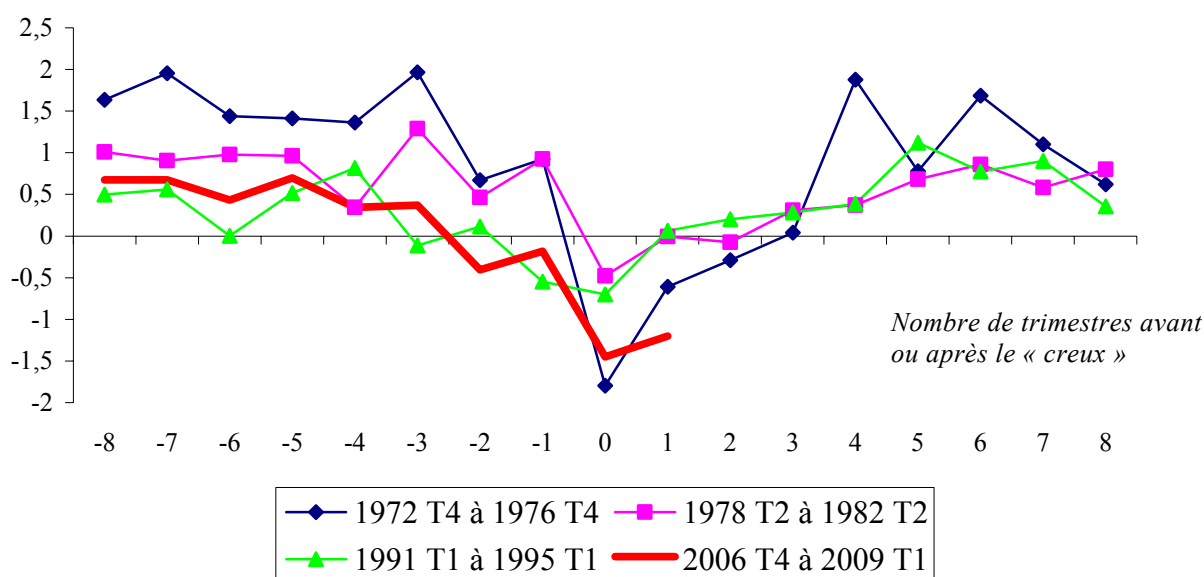
c) Les trois « grands » scénarios envisageables pour 2009 et 2010

Le consensus des conjoncturistes de juin 2009 (de - 2,9 %) est compris entre - 3,5 % et - 2,2 %.

Pour cerner les questions qui se posent, il peut être utile de comparer le profil de croissance actuel avec celui des dernières récessions.

L'évolution du PIB autour des trimestres de croissance fortement négative : les exemples des récessions précédentes

(en %)



Source : d'après l'Insee

Contrairement à ce qui est parfois affirmé, la récession actuelle n'est pas la plus grave en termes de croissance trimestrielle, si l'on considère que, selon l'Insee, le « creux » du dernier trimestre 2008 (- 1,5 %) correspond à une croissance moins négative que celle du dernier trimestre 1974 (- 1,8 %).

Le scénario « moyen » des conjoncturistes (juin 2009), aboutissant à une croissance de l'ordre de - 3 % en 2009, consiste à considérer que la croissance trimestrielle redevient progressivement nulle au cours de l'année 2009, et à peine positive en 2010.

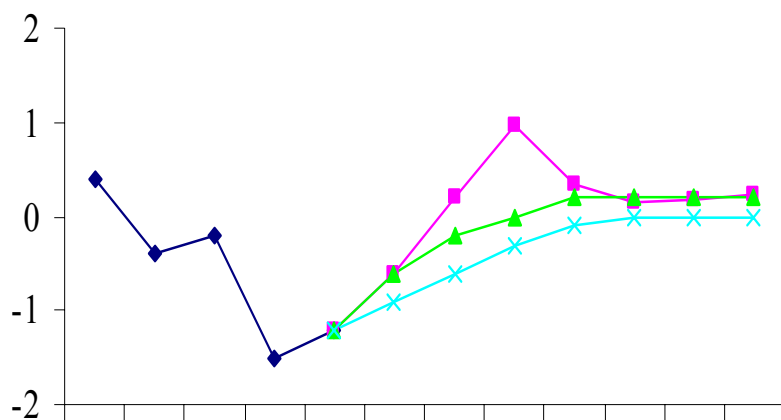
Le scénario « optimiste » des conjoncturistes (représenté notamment par COE-Rexecode, qui prévoit une croissance de - 2,5 % en 2009) ne remet pas fondamentalement en cause cette analyse, mais suppose l'existence d'une **reprise « technique »** à la fin de l'année, liée à la reconstitution des stocks. Ainsi, la croissance pourrait être de l'ordre de - 2,5 % en 2009, mais la forte croissance trimestrielle que l'on pourrait observer au dernier trimestre de 2009 ne serait qu'un « feu de paille ».

Enfin, **certains conjoncturistes sont plus pessimistes**, et prévoient une croissance de l'ordre de **- 3,5 %** en 2009 (ainsi, BNP Paribas et l'OFCE prévoient une croissance de respectivement - 3,4 % et - 3,2 % en 2009). A moins d'une « rechute » au second semestre 2009, **une croissance de - 3,5 % paraît cependant, à ce stade, relativement peu probable**, dans la mesure où, compte tenu du résultat du premier trimestre 2009, elle paraît impliquer au deuxième trimestre 2009 une diminution du PIB nettement supérieure à celle prévue par l'Insee (de 0,6 %).

Le graphique ci-après permet de visualiser ces trois scénarios.

Les principaux scénarios de croissance du PIB envisageables pour 2009 et 2010

(en %)



| | 2008 | 2008 | 2008 | 2008 | 2009 | 2009 | 2009 | 2009 | 2010 | 2010 | 2010 | 2010 | 2009* | 2010* |
|-------------------------|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|------------|
| | T1 | T2 | T3 | T4 | T1 | T2 | T3 | T4 | T1 | T2 | T3 | T4 | | |
| —◆— Exécution | 0,4 | -0,4 | -0,2 | -1,5 | -1,2 | | | | | | | | | |
| —■— Scénario optimiste | | | | | -1,2 | -0,6 | 0,2 | 1,0 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | -2,5 | 1,5 |
| —▲— Scénario central | | | | | -1,2 | -0,6 | -0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | -3,0 | 0,5 |
| —×— Scénario pessimiste | | | | | -1,2 | -0,9 | -0,6 | -0,3 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -3,5 | -1,0 |
| | MOYENNE DES SCENARIOS | | | | | | | | | | | | -3,0 | 0,0 |

* Les chiffres sont volontairement arrondis.

Sources : Insee, commission des finances du Sénat

d) Un taux de chômage qui devrait dépasser 10 % fin 2009

Selon la note de conjoncture de l'Insee de juin 2009, le taux de chômage au sens du BIT serait de **10,1 %** en France métropolitaine au dernier trimestre 2009.

Ce taux paraît vraisemblable, compte tenu des déterminants habituels du chômage.

Dans son rapport de mars 2009 sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009, votre commission des finances distinguait deux scénarios de chômage, avec une croissance de - 3 % en 2009 : selon les hypothèses retenues, il arrivait à un taux de chômage de l'ordre de 9 % ou, selon le scénario qu'elle privilégiait, 10 % fin 2009. Ces craintes se sont révélées fondées.

Comment prévoir simplement l'évolution du taux de chômage ?

Pour déterminer l'évolution du chômage, il est possible de recourir à la « **loi d'Okun** », selon laquelle l'augmentation du taux de chômage est égale à l'écart du taux de croissance par rapport à la croissance potentielle, multipliée par un certain coefficient, variant selon les pays. En effet, la croissance potentielle découlant de l'augmentation de la population active et de la productivité par travailleur, sur longue période le taux de chômage est stable si la croissance est égale à son potentiel.

Si on considère que, dans le cas de la France, la croissance potentielle est de l'ordre de 2 %, soit 0,5 % par trimestre, et le coefficient d'Okun de **0,3**¹, en retenant le scénario central (croissance de - 3 % en 2009 et nulle en 2010) le taux de chômage serait **fin 2009** et **fin 2010** autour de **9 %**.

Si l'on retient un coefficient d'Okun de **0,5** (ce qui correspond à la situation observée de 1991 à 1993, et paraît davantage correspondre à la crise actuelle), en retenant le scénario central (croissance de - 3 % en 2009 et nulle en 2010) le taux de chômage serait **fin 2009** et **fin 2010** de l'ordre de respectivement **10 %** et **11 %**.

2. Un déficit public sans doute supérieur à 7 points de PIB en 2009 et en 2010 par suite d'un fort recul des recettes fiscales

Le Gouvernement anticipe désormais un déficit de l'ordre de 7 ou 7,5 points de PIB en 2009 et 2010.

Cette estimation est nettement plus pessimiste que le consensus des conjoncturistes, qui en juin 2009² prévoyait un déficit public de 6 points de PIB en 2009 et 2010.

¹ Ce qui correspond à la situation observée depuis 1990.

² Consensus Forecasts, juin 2009.

a) Une contraction exceptionnelle des recettes fiscales

Cette estimation sensiblement plus défavorable que ce à quoi l'on aurait pu s'attendre *a priori*, vient du fait que **le Gouvernement prévoit désormais un effondrement des recettes fiscales en 2009.**

Il s'agit d'une perspective tout à fait possible, au vu des derniers chiffres portés à la connaissance de votre commission des finances. Il convient, toutefois, cette année plus que jamais, de faire preuve de prudence et de modestie, eu égard à **l'extrême volatilité de l'impôt sur les sociétés.**

La réforme des modalités de recouvrement de cet impôt de 2005, dont le contenu sera rappelé *infra*, a encore accru la sensibilité de celui-ci à l'état de la conjoncture.

Au surplus, les mesures nouvelles décidées dans le cadre du plan de relance, viennent affecter substantiellement le produit attendu des grands impôts, qu'il s'agisse de l'IS, de l'impôt sur le revenu ou de la TVA.

L'impact de ces mesures discrétionnaires comme le caractère exceptionnel de la conjoncture ont conduit votre rapporteur général à ne pas faire usage, cette année, de son outil de projection de recettes, le principe d'extrapolation sur lequel il repose, n'étant pas adapté au contexte mouvant de l'année 2009.

(1) Une diminution « spontanée » des recettes fiscales nettes comprise entre 20 et 30 milliards d'euros en 2009, selon le Gouvernement

L'impôt sur les sociétés serait à peu près divisé par 2 en 2009. Le Gouvernement n'indique pas de chiffre précis, mais il résulte de la diminution du produit attendue en 2009 que le produit net serait **compris entre 20 et 25 milliards d'euros**, contre près de 50 milliards d'euros en 2008.

Les prévisions de recettes du Gouvernement pour l'Etat en 2009 et 2010

(en Mds €)

| | Exécution | LFR1 | LFR2 | Prévisions actualisées du Gouvernement | | | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--|--------------|----------------|--|--------------------|--|--------------------|---|--------------------|
| | | | | 2008 | 2009 | 2009 | 2009 | | 2010 | | | |
| | | | | | | | Diminution indiquée par rapport à la LFR 2 | | Recettes résultantes (calculées par votre commission des finances) | | Montants explicitement indiqués par le Gouvernement | |
| | | | | | | | Scénario pessimiste | Scénario optimiste | Scénario pessimiste | Scénario optimiste | Scénario pessimiste | Scénario optimiste |
| Recettes fiscales (1) | 260,0 | 252,4 | 245,0 | -24 | -16 | 221,0 ? | 229,0 ? | 232,4 | 244,2 | | | |
| <i>Impôt sur le revenu – net (2)</i> | 51,7 | 52,5 | 50,4 | | | 50,4 ? | 50,4 ? | 50,1 | 51,3 | | | |
| <i>Impôt sur les sociétés – net (1) (3)</i> | 49,2 | 37,4 | 37,4 | -17 | -12 | 20,4 ? | 25,4 ? | 28,2 | 35,3 | | | |
| <i>Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)</i> | 16,1 | 15,3 | 15,1 | | | 15,1 ? | 15,1 ? | 14,5 | 15,3 | | | |
| <i>Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – nette (1)</i> | 129,9 | 130,2 | 126,7 | -6 | -4 | 120,7 ? | 122,7 ? | 125 | 126,7 | | | |
| <i>Autres recettes fiscales – nettes (1)</i> | 13,1 | 16,5 | 15,4 | -1 | 0 | 14,4 ? | 15,4 ? | | | | | |
| Recettes non fiscales | 28,0 | 22,7 | 21,6 | | | 21,6 ? | 21,6 ? | | | | | |
| Recettes du budget général (hors fonds de concours, hors PSR) | 287,9 | 275,1 | 266,6 | -24 ? | -16 ? | 242,6 ? | 250,6 ? | | | | | |
| Fonds de concours | 3,2 | 3,3 | 3,3 | | | 3,3 ? | 3,3 ? | | | | | |
| Recettes du budget général (yc fonds de concours, hors PSR) | 291,1 | 278,4 | 269,9 | -24 ? | -16 ? | 245,9 ? | 253,9 ? | | | | | |

(1) Recettes nettes des remboursements et des dégrèvements.

(2) Recettes d'impôt sur le revenu nettes des remboursements et des dégrèvements dont ceux relatifs à la prime pour l'emploi.

(3) Hors IS par voie de rôle et CSB.

Source : d'après le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et le rapport déposé par le Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques pour 2010

Comme, par ailleurs, le plan de relance réduit le produit d'impôt sur les sociétés de 5,6 milliards d'euros en 2009¹, la diminution « spontanée » du produit de l'impôt sur les sociétés serait de l'ordre de 20 milliards d'euros.

Au total, la diminution « spontanée » des recettes fiscales nettes par rapport à 2009 serait comprise entre 20 et 30 milliards d'euros, soit entre 1 et 1,5 point de PIB (un peu moins selon les concepts de la comptabilité nationale²).

Décomposition indicative, par votre commission des finances, de l'évolution des trois principaux impôts prévue par le Gouvernement

(en milliards d'euros)

| | 2008 | LFR d'avril 2009 | Nouvelles prévisions du Gouvernement* | | Principales mesures nouvelles | Recettes « spontanées » | | Evolution « spontanée » par rapport à 2008 | |
|--|--------------|------------------|---------------------------------------|---------------|-------------------------------|-------------------------|---------------|--|---------------|
| | | | Scénario bas | Scénario haut | | Scénario bas | Scénario haut | Scénario bas | Scénario haut |
| IS net | 49,2 | 37,4 | 20,4 | 25,4 | -5,6** | 26,0 | 31,0 | -23,2 | -18,2 |
| IR net | 51,7 | 50,4 | 50,4 | 50,4 | -1,1*** | 51,5 | 51,5 | -0,2 | -0,2 |
| TVA nette | 129,9 | 126,7 | 120,7 | 122,7 | -4,9**** | 125,6 | 127,6 | -4,3 | -2,3 |
| Total | 230,8 | 214,5 | 191,5 | 198,5 | -11,6 | 203,1 | 210,1 | -27,7 | -20,7 |
| <i>Evolution par rapport à 2008 (en %)</i> | | | -17,0 | -14,0 | | -12,0 | -9,0 | | |
| <i>Croissance du PIB en valeur (en %)</i> | | | | | | -3,0 | -3,0 | | |
| <i>Elasticité</i> | | | | | | 4,0 | 3,0 | | |

* Calculées par votre commission des finances en fonction des évolutions indiquées par le Gouvernement par rapport à la LFR d'avril 2009.

** - 3,8 milliards d'euros pour le remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche et - 1,8 milliard d'euros pour celui des crédits d'impôt de retour en arrière des déficits.

*** Allègement d'impôt sur le revenu résultant de la loi de finances rectificative d'avril 2009.

**** - 3,6 milliards d'euros pour la mensualisation des remboursements de TVA et - 1,25 milliard d'euros pour la TVA à 5,5 % dans la restauration.

Sources : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ; rapport déposé par le Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques pour 2010 ; calculs de votre commission des finances

¹ 3,8 milliards d'euros pour le remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche et 1,8 milliard d'euros pour celui des crédits d'impôt de retour en arrière des déficits.

² La mensualisation des remboursements de TVA, décidée dans le cadre du plan de relance, est de nature réglementaire. Son coût était évalué par le Gouvernement, lors de la présentation du plan de relance, à 3,6 milliards d'euros. Elle n'est cependant pas prise en compte par la comptabilité nationale, qui considère qu'il s'agit d'une simple mesure de trésorerie.

- (2) Une diminution « spontanée » des recettes fiscales nettes qui aurait « normalement » dû être de l'ordre de 10 milliards d'euros

Si on raisonne au niveau de l'ensemble des recettes fiscales nettes de l'Etat, de l'ordre de 300 milliards d'euros, en « situation normale » une diminution du PIB de 3 % en valeur réduirait le produit d'environ 3 %, soit une dizaine de milliards d'euros.

Le supplément de pertes de recettes résultant du comportement « atypique » des recettes fiscales, et en particulier de l'effondrement de l'impôt sur les sociétés, est donc compris entre 10 et 20 milliards d'euros, soit entre 0,5 et 1 point de PIB.

- (3) Des prévisions vraisemblables

- (a) Dans le cas de l'impôt sur les sociétés

Dans le cas de l'impôt sur les sociétés, ce sont les montants du dernier acompte de 2008 et du « solde » de 2008 (payé en avril 2009) qui font anticiper une forte diminution des recettes.

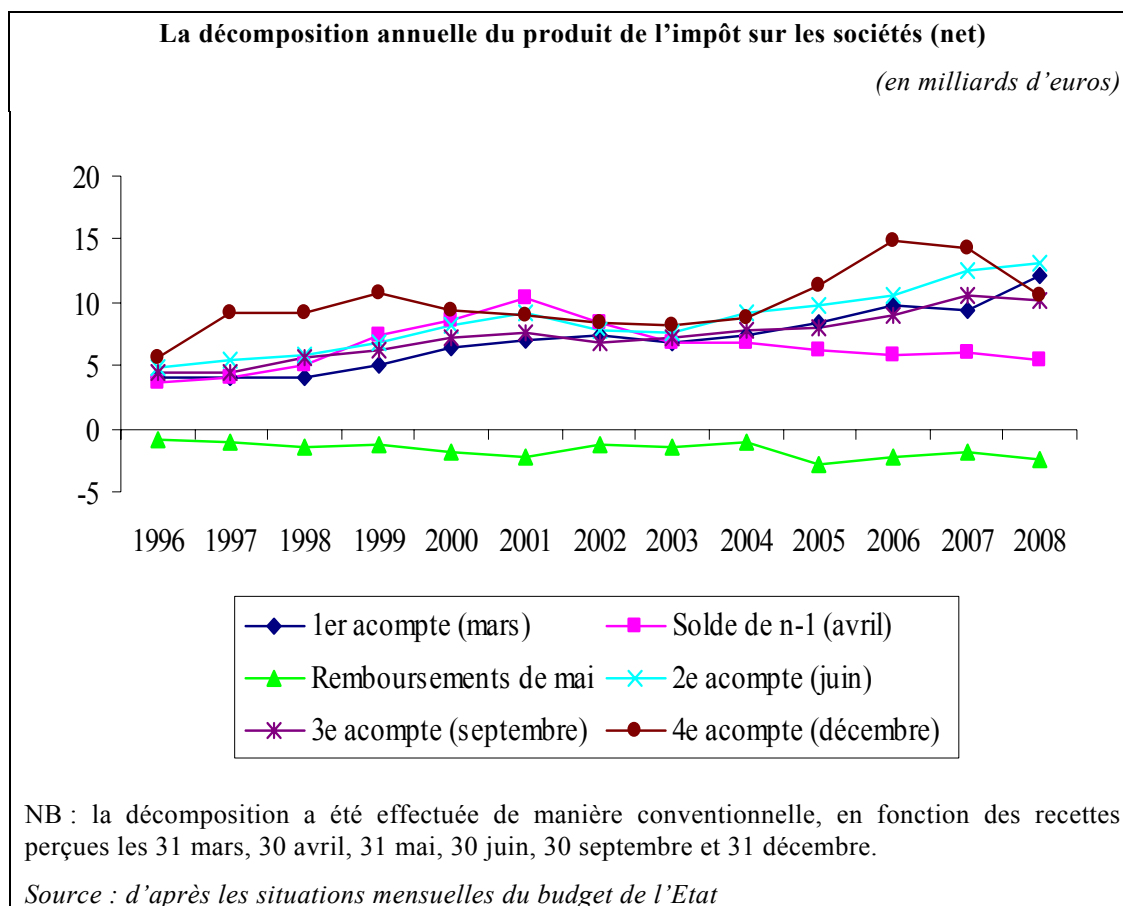
L'impôt sur les sociétés : quelques rappels

Les recettes d'impôt sur les sociétés, de 45 milliards d'euros en moyenne depuis 2001, se décomposent entre :

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

- le « solde » de l'année n-1 (en avril), dépendant de l'écart entre les bénéfices de l'année n-1 et de ceux de l'année de n-2 (de 5 milliards d'euros en moyenne).

Le graphique ci-après permet de mettre en évidence la forte augmentation du 4^e acompte consécutive à la réforme de 2005, alors que les bénéfices des entreprises étaient en augmentation.



Schématiquement, le produit d'impôt sur les sociétés sera en 2009 la somme des éléments suivants :

- les quatre acomptes, reposant sur les bénéfices fiscaux de 2008 ;
- le solde de l'année 2008, correspondant à la diminution des bénéfices des entreprises entre 2007 et 2008.

L'interprétation des situations mensuelles ou hebdomadaires du budget de l'Etat est actuellement rendue délicate par les 5,6 milliards d'euros de remboursements anticipés dans le cadre du plan de relance de l'économie¹. Le Gouvernement s'appuie, pour réaliser ses estimations de recettes pour 2009 et 2010, sur des prévisions de diminution du bénéfice fiscal de 20 % à 30 % en 2008, et de 0 % à 10 % en 2009.

Si l'on s'appuie sur ces hypothèses de bénéfice fiscal et sur les résultats des années 2007 et 2008, on parvient, par un modèle très simplifié de l'impôt sur les sociétés, aux résultats ci-après.

¹ 3,8 milliards d'euros pour le remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche et 1,8 milliard d'euros pour celui des crédits d'impôt de retour en arrière des déficits.

Le produit net de l'impôt sur les sociétés en 2009 et 2010 : une simulation simplifiée par votre commission des finances

(en milliards d'euros)

| | | Formule | Exécution ⁸ | | Scénario optimiste ⁹ | | | Scénario pessimiste ¹⁰ | | |
|----------|--|-------------------------------|--|-----------|---------------------------------|------------|-----------|-----------------------------------|------------------|-----------|
| | | | 2007 | 2008 | 2008 | 2009 | 2010 | 2008 | 2009 | 2010 |
| A | 1 ^{er} acompte (mars) | $J_{n-1}/4$ | 9 | 12 | | 9 | 9 | | 8 | 7 |
| B | Solde de n-1 (avril) | $J_{n-1} - J_{n-2}$ | 4 | 3 | | -9 | 0 | | -14 | -3 |
| C | 2 ^e acompte (juin) | A_n | 13 | 13 | | 9 | 9 | | 8 | 7 |
| D | 3 ^e acompte (septembre) | A_n | 11 | 10 | | 9 | 9 | | 8 | 7 |
| E | 4 ^e acompte (décembre) | $A_n + F_n$ | 14 | 11 | | 9 | 14 | | 8 | 7 |
| F | <i>Dont supplément dû aux grandes entreprises (hypothèse)¹¹</i> | | 4^{12} | 0^{13} | | 0 | 5 | | 0 | 0 |
| G | Total avant plan de relance | $A_n + B_n + C_n + D_n + E_n$ | 51 | 49 | | 28 | 42 | | 18 | 26 |
| H | Plan de relance ¹⁴ | | 0 | 0 | | -6 | 1 | | -6 | 1 |
| I | Total après plan de relance | $G_n + I_n$ | 51 | 49 | | 22 | 43 | | 13 | 27 |
| | <i>Pour mémoire : prévision du Gouvernement</i> | | | | | 25 | 35 | | 20 | 28 |
| J | <i>Produit (hors plan de relance) reposant sur les bénéfices de l'année concernée¹⁵</i> | <i>Cf. ci-contre</i> | 46 | | 37 | 37 | | 32 | 29 | |
| | | | $A_{2007} + C_{2007} + D_{2007} + E_{2007} + B_{2008}$ | | $J_{2007} * 0,8$ | J_{2008} | | $J_{2007} * 0,7$ | $J_{2008} * 0,9$ | |

Sources : situations mensuelles du budget de l'Etat, hypothèses et calculs de votre commission des finances

⁸ Décomposition conventionnelle, en fonction des recettes perçues les 31 mars, 30 avril, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre.

⁹ Diminution du bénéfice fiscal de 20 % en 2008 et stabilisation en 2009.

¹⁰ Diminution du bénéfice fiscal de 30 % en 2008 et 10 % en 2009.

¹¹ Depuis 2005, le 4^e acompte des grandes entreprises repose sur le bénéfice prévu de l'année en cours.

¹² Estimation conventionnelle, définie comme l'écart entre les 3e et 4e acomptes.

¹³ Estimation conventionnelle, définie comme l'écart entre les 3e et 4e acomptes.

¹⁴ Estimations publiées par le Gouvernement fin 2008 (chiffres non arrondis : - 5,6 en 2009 et + 1,3 en 2010).

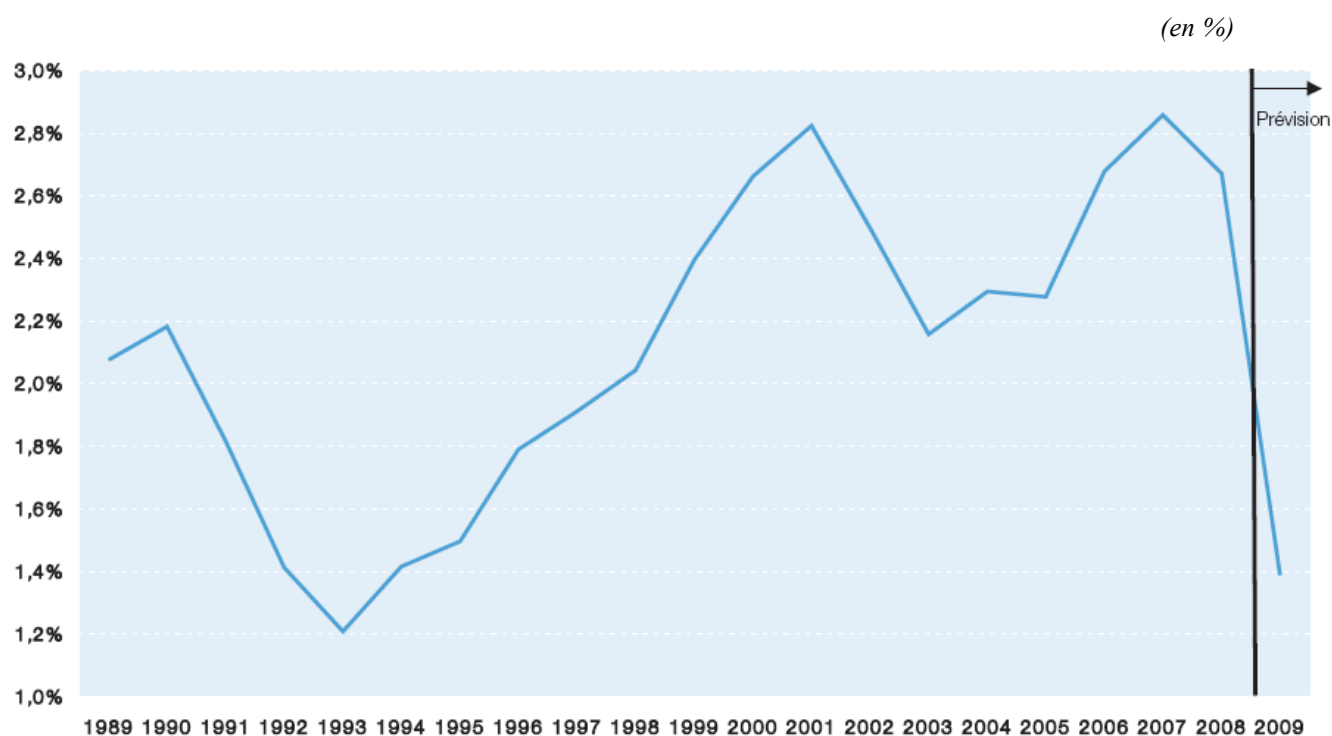
¹⁵ Grandes entreprises exceptées.

Ces résultats montrent que **le mécanisme de l'impôt sur les sociétés semble effectivement conduire à des produits 2009 et 2010 analogues à ceux prévus par le Gouvernement.**

Le scénario **pessimiste** de votre commission des finances conduit même à un produit net de l'ordre de seulement **15 milliards d'euros en 2009** (contre 20 milliards d'euros selon le scénario pessimiste du Gouvernement).

De fait, **le produit de l'impôt sur les sociétés tend à fortement sur-réagir aux périodes de récession**, comme le montre le graphique ci-après.

**La part de l'impôt sur les sociétés dans le PIB, selon le Gouvernement
(à champ constant)**



Source : rapport déposé par le Gouvernement en vue du présent débat d'orientation des finances publiques

(b) Dans le cas de la TVA

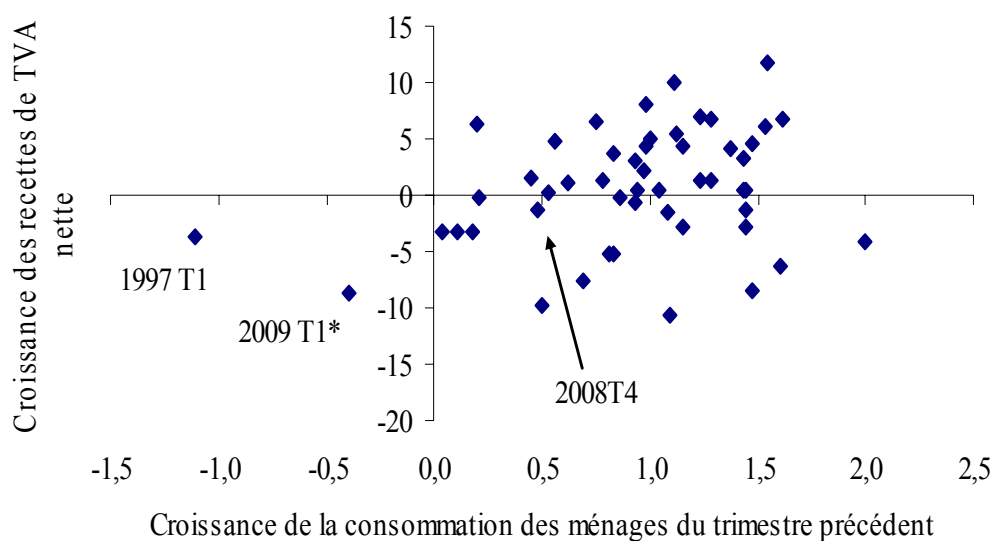
Les recettes de TVA sont elles aussi, par nature, un facteur important d'incertitude, pour deux raisons :

- compte tenu des sommes en jeu (de l'ordre de 130 milliards d'euros), un faible écart en pourcentage correspond à une somme importante en valeur absolue ;

- contrairement à ce que l'on pourrait supposer, la croissance de ces recettes est peu corrélée à court terme à celle de la consommation des ménages¹⁶, comme le montre le graphique ci-après.

**Le produit net de la TVA (1996-2009) : corrélation avec la croissance
de la consommation des ménages**

(évolutions en valeur et en %)



* Recettes corrigées de l'impact estimé de la mensualisation des remboursements de TVA (-3,6 milliards d'euros selon les prévisions publiées par le Gouvernement fin 2008).

Sources : Insee, situations mensuelles du budget de l'Etat

Le graphique ci-avant montre cependant deux faits essentiels :

- dans les deux seuls cas de **diminution** de la consommation des ménages depuis 1996, les recettes de TVA ont également diminué ;

- au premier trimestre de 2009, les recettes, même corrigées de l'impact de la mensualisation des remboursements de TVA décidée dans le cadre du plan de relance, **ont fortement baissé** : alors que la consommation des ménages a reculé de seulement 0,4 % au dernier trimestre 2008, elles ont alors diminué de près de 3 milliards d'euros, soit environ 8,5 %.

Un calcul simple suggère que **les prévisions du Gouvernement pourraient même surestimer les recettes d'environ 10 milliards d'euros**, comme le montre le tableau ci-après.

¹⁶ A laquelle elle est égale sur longue période.

Quelles recettes nettes de TVA en 2009 ?

(en milliards d'euros)

| | 2008 | | 2009 | | | | | | | |
|---|------|------|-------------------------|------|------|------|-------|-------------------|-------------------------------|---------------------------|
| | T3 | T4 | Recettes « spontanées » | | | | | Mesures nouvelles | Total après mesures nouvelles | Prévision du Gouvernement |
| | | | T1 | T2 | T3 | T4 | Total | | | |
| Croissance de la consommation des ménages | 0,5 | -0,4 | -0,2 | 0,0* | 0,0* | 0,0* | | | | |
| Croissance des recettes nettes de TVA | -0,6 | -1,3 | -8,7 | 0,0* | 0,0* | 0,0* | | | | |
| Recettes nettes de TVA | 32,5 | 32,1 | 29,3** | 29,3 | 29,3 | 29,3 | 117,4 | -4,9*** | 113,8 | 121-123**** |

* Par convention.

** Montant observé (25,7 milliards d'euros), accru des 3,6 milliards d'euros correspondant à la mensualisation des remboursements de TVA.

*** Mensualisation des remboursements de TVA (3,6 milliards d'euros) et TVA à 5,5 % dans la restauration à partir du 1^{er} juillet (1,25 milliard d'euros).

**** Montants calculés en fonction des moins-values par rapport à la loi de finances rectificative d'avril 2009 indiquées dans le rapport déposé par le Gouvernement en vue du présent débat d'orientation des finances publiques.

Sources : Insee, situations mensuelles du budget de l'Etat, calculs de votre commission des finances

Les craintes du Gouvernement au sujet de la TVA paraissent donc fondées.

b) Selon les estimations de votre commission des finances, le déficit public pourrait demeurer de l'ordre de 7 points de PIB jusqu'en 2012

Il résulte de cet effondrement attendu des recettes fiscales que **le déficit public devrait être supérieur à 7 points de PIB en 2009.**

Les calculs de votre commission des finances suggèrent même que le déficit public pourrait demeurer de l'ordre de 7 points de PIB en 2012, comme le montre le tableau ci-après.

Les finances publiques d'ici à 2012 : les projections de votre commission des finances

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| <i>En Mds €</i> | | | | | | | | |
| Solde public | -51,1 | -41,9 | -51,7 | -66,2 | -140,4 | -134,8 | -138,6 | -138,2 |
| <i>Etat*</i> | -52 | -48 | -40 | -54 | -117 | -97 | -89 | -84 |
| <i>ODAC</i> | 7 | 11 | -4 | -2 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| <i>Administrations de sécurité sociale</i> | -3 | -1 | 0 | -1 | -24 | -37 | -49 | -54 |
| <i>Administrations publiques locales</i> | -3 | -3 | -8 | -9 | -10 | -10 | -10 | -10 |
| Dette publique | 1 145 | 1 150 | 1 209 | 1 327 | 1 468 | 1 602 | 1 741 | 1 879 |
| | | | | | | | | |
| <i>En points de PIB</i> | | | | | | | | |
| Solde public | -3,0 | -2,3 | -2,7 | -3,4 | -7,4 | -7,0 | -7,0 | -6,8 |
| <i>Etat</i> | -3,0 | -2,7 | -2,1 | -2,8 | -6,2 | -5,1 | -4,5 | -4,1 |
| <i>ODAC</i> | 0,4 | 0,6 | -0,2 | -0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| <i>Administrations de sécurité sociale</i> | -0,2 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | -1,3 | -1,9 | -2,5 | -2,7 |
| <i>Administrations publiques locales</i> | -0,2 | -0,2 | -0,4 | -0,4 | -0,5 | -0,5 | -0,5 | -0,5 |
| Dette publique | 66,4 | 63,7 | 63,8 | 68,1 | 77,2 | 83,4 | 88,4 | 92,2 |
| | | | | | | | | |
| Hypothèses de croissance du PIB (en %) | 1,9 | 2,2 | 2,3 | 0,4 | -3,0 | 0,0 | 1,0 | 2,0 |

* Selon les concepts de la comptabilité nationale. En 2009, le déficit budgétaire est supérieur d'environ 15 milliards d'euros à ce montant, du fait de certaines dépenses (prêts au secteur de l'automobile...).

NB : ces chiffres retiennent des hypothèses de croissance des dépenses légèrement moins favorables que celles du Gouvernement (croissance en volume de 1,5 % en moyenne, hors surcoût lié à l'augmentation du taux de chômage). Ils intègrent la TVA à 5,5 % pour les restaurateurs à compter du 1^{er} juillet 2009 et l'allègement de la taxe professionnelle (on suppose, par convention, que l'allègement correspondant est de 8 milliards d'euros, que l'Etat compense aux collectivités territoriales mais qui ne sont compensées pour lui-même que pour 4 milliards d'euros, par des hausses de fiscalité).

Sources : Insee, calculs de votre commission des finances

Ces scénarios ont bien entendu un caractère purement indicatif, compte tenu des incertitudes, particulièrement importantes, pesant sur la conjoncture.

Le tableau ci-après rappelle les scénarios récents du Gouvernement et de votre commission des finances.

Rappel des scénarios récents

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|------|-------------|------|------|------|
| Solde public (en points de PIB) | | | | | |
| Gouvernement | | | | | |
| <i>PJL programmation des finances publiques et rapport économique, social et financier associé au PLF 2009</i> | -2,7 | -2,7 | -2 | -1,2 | -0,5 |
| <i>Loi de programmation des finances publiques et LFI 2009 (textes promulgués)</i> | -3,2 | -4,4 | -3,1 | -2,3 | -1,5 |
| <i>PLFR mars 2009</i> | -3,4 | -5,6 | -5,2 | -4 | -2,9 |
| <i>Présent débat d'orientation des finances publiques</i> | -3,4 | -7,5 | -7,5 | -6,5 | -5,5 |
| | | -7,0 | -7,0 | -6,0 | -5,0 |
| Commission des finances | | | | | |
| <i>Rapport sur le PLFR de mars 2009</i> | -3,4 | -6,2 | -6,2 | -6,4 | -6,1 |
| <i>Scénario de votre commission des finances</i> | -3,4 | -7,4 | -7,0 | -7,0 | -6,8 |
| Dettes publiques (en points de PIB) | | | | | |
| Gouvernement | | | | | |
| <i>PJL programmation des finances publiques et rapport économique, social et financier associé au PLF 2009</i> | 65,3 | 66 | 65,3 | 63,9 | 61,8 |
| <i>Loi de programmation des finances publiques et LFI 2009 (textes promulgués)</i> | 67 | 69,9 | 70,5 | 70 | 68,6 |
| <i>PLFR mars 2009</i> | 67,3 | 73,9 | 77,5 | 78,3 | 78,1 |
| <i>Présent débat d'orientation des finances publiques</i> | 68,1 | 77,0 | 83,0 | 86,0 | 88,0 |
| Commission des finances | | | | | |
| <i>Rapport sur le PLFR de mars 2009</i> | 67,3 | 75,7 | 80,4 | 84,8 | 88,1 |
| <i>Scénario de votre commission des finances</i> | 68,1 | 77,2 | 83,4 | 88,4 | 92,2 |
| Hypothèses de croissance du PIB (en %) | | | | | |
| Gouvernement | | | | | |
| <i>PJL programmation des finances publiques et rapport économique, social et financier associé au PLF 2009</i> | 1 | 1,3 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| <i>Loi de programmation des finances publiques et LFI 2009 (textes promulgués)</i> | 1 | 0,2- 0,5 | 2 | 2,5 | 2,5 |
| <i>PLFR mars 2009</i> | 0,7 | -1,5 | 1 | ND | ND |
| <i>Présent débat d'orientation des finances publiques</i> | 0,4 | -3,0 | 0,5 | 2,5 | 2,5 |
| Commission des finances | | | | | |
| <i>Rapport sur le PLFR de mars 2009</i> | 0,7 | -3 | 0,5 | 1 | 2 |
| <i>Scénario de votre commission des finances</i> | 0,4 | -3 | 0 | 1 | 2 |

Sources : Insee, textes indiqués, calculs de votre commission des finances

L'écart en 2012 par rapport à la prévision du Gouvernement vient essentiellement du fait que celui-ci escompte une croissance de 2,5 % du PIB, soit supérieure au potentiel, en 2011 et en 2012. Selon votre commission des finances, il paraît plus prudent d'estimer que, compte tenu de l'origine bancaire de la crise, la croissance demeure pendant plusieurs années au mieux égale à son potentiel.

L'augmentation du taux de chômage a un impact important sur les finances publiques : en 2008, les dépenses de l'Unedic ont été de l'ordre de 25 milliards d'euros avec un taux de chômage moyen de moins de 7,5 %.

Un taux de chômage de 10 % fin 2009 accroît mécaniquement les indemnités du tiers de ce montant en « année pleine », soit environ 8 milliards d'euros.

Ces estimations sont compatibles avec celles publiées par l'Unedic le 26 mai 2009. Selon ces prévisions, le nombre de chômeurs indemnisés passerait de 1,8 million fin 2008 à 2,2 millions fin 2009 et 2010, ce qui correspond à une augmentation de 20%.

Dans le même temps, les dépenses passeraient de 26 milliards d'euros en 2008 à 35 milliards d'euros en 2010, soit une augmentation de l'ordre de 9 milliards d'euros.

Comme au même moment les recettes demeureraient stables, le solde de l'assurance chômage, de + 4,6 milliards d'euros, passerait à - 1,3 milliard d'euros en 2009 et - 4,6 milliards d'euros en 2010, comme le montre le tableau ci-après.

Le solde de l'assurance chômage, d'après les dernières prévisions de l'Unedic

(en millions d'euros)

| | 2008 (R) | 2009 (P) | 2010 (H) |
|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Recettes | 30 522 | 30 470 | 30 437 |
| Dépenses | 25 924 | 31 808 | 35 064 |
| Résultat | 4 598 | -1 338 | -4 628 |

Source : Unedic, « Projections à l'horizon 2010 des comptes de l'Assurance chômage », 26 mai 2009

Cet impact serait durable : pour que le taux de chômage diminue il faut normalement une croissance supérieure à 2 %, ce qui risque de ne pas se produire à court terme.

3. Éléments de comparaison internationale

Bien que faisant partie des pays européens les moins touchés par la crise, la France aurait l'un des déficits publics les plus élevés en 2009 et en 2010, comme le montre le tableau ci-après.

a) *La France dans le peloton de tête des pays de la zone euro les plus endettés*

Les prévisions de croissance et de solde public de la Commission européenne

(en % et en points de PIB)

| | Croissance du PIB | | | | Solde public | | | |
|------------------|-------------------|------------|-----------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Irlande | 6 | -2,3 | -9 | -2,6 | 0,2 | -7,1 | -12 | -15,6 |
| Espagne | 3,7 | 1,2 | -3,2 | -1 | 2,2 | -3,8 | -8,6 | -9,8 |
| France | 2,3 | 0,4 | -3 | -0,2 | -2,7 | -3,4 | -6,6 | -7 |
| Portugal | 1,9 | 0 | -3,7 | -0,8 | -2,6 | -2,6 | -6,5 | -6,7 |
| Slovénie | 6,8 | 3,5 | -3,4 | 0,7 | 0,5 | -0,9 | -5,5 | -6,5 |
| Grèce | 4 | 2,9 | -0,9 | 0,1 | -3,6 | -5 | -5,1 | -5,7 |
| Slovaquie | 10,4 | 6,4 | -2,6 | 0,7 | -1,9 | -2,2 | -4,7 | -5,4 |
| Belgique | 2,8 | 1,1 | -3,5 | -0,2 | -0,2 | -1,2 | -4,5 | -6,1 |
| Italie | 1,6 | -1 | -4,4 | 0,1 | -1,5 | -2,7 | -4,5 | -4,8 |
| Autriche | 3,1 | 1,8 | -4 | -0,1 | -0,5 | -0,4 | -4,2 | -5,3 |
| Allemagne | 2,5 | 1,3 | -5,4 | 0,3 | -0,2 | -0,1 | -3,9 | -5,9 |
| Malte | 3,9 | 2,7 | -0,9 | 0,2 | -2,2 | -4,7 | -3,6 | -3,2 |
| Pays-Bas | 3,5 | 2,1 | -3,5 | -0,4 | 0,3 | 1 | -3,4 | -6,1 |
| Chypre | 4,4 | 3,7 | 0,3 | 0,7 | 3,4 | 0,9 | -1,9 | -2,6 |
| Luxembourg | 5,2 | -0,9 | -3 | 0,1 | 3,6 | 2,6 | -1,5 | -2,8 |
| Finlande | 4,2 | 0,9 | -4,7 | 0,2 | 5,2 | 4,2 | -0,8 | -2,9 |
| Zone euro | 2,7 | 0,7 | -4 | -0,1 | -0,6 | -1,9 | -5,3 | -6,5 |

Source : Commission européenne, rapport trimestriel sur la zone euro, juin 2009

Ce paradoxe s'explique par le niveau déjà très élevé du déficit français avant la crise.

Ce tableau permet de mettre en évidence le fait, souligné ci-avant, que si le déficit public de la France semble devoir être supérieur à 7 points de PIB en 2009, c'est à cause d'un effondrement des recettes fiscales qui pouvait difficilement être prévu *a priori*. Ainsi, avec une prévision de croissance de - 3 % en 2009, la Commission européenne prévoit un déficit public de « seulement » 6,6 points de PIB.

La dette publique de la France augmenterait de manière significative, mais ne modifierait pas substantiellement son classement au sein de la zone euro, comme le montre le graphique ci-après.

Les prévisions de dette publique de la Commission européenne

(en points de PIB)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Evolution 2007-2010 | Contribution au changement | | | |
|------------------|-----------|-------------|-------------|-------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------|------------|----------------------------------|
| | | | | | | Solde primaire | Effet boule de neige | Autres | dont injections de capital |
| Italie | 103,5 | 105,8 | 113 | 116,1 | 12,6 | -2,7 | 13,6 | 1,6 | 0 |
| Grèce | 94,8 | 97,6 | 103,4 | 108 | 13,2 | 2,1 | 4,3 | 6,9 | 1,2 |
| Belgique | 84 | 89,6 | 95,7 | 100,9 | 17 | 0,1 | 9,5 | 7,3 | 5,7 |
| France | 63,8 | 68 | 79,7 | 86 | 22,2 | 8,3 | 7,1 | 6,7 | 0,8 |
| Portugal | 63,5 | 66,4 | 75,4 | 81,5 | 17,9 | 6,6 | 8,3 | 2,9 | 0 |
| Allemagne | 65,1 | 65,9 | 73,4 | 78,7 | 13,6 | 1,3 | 9,1 | 3,2 | 1,6 |
| Autriche | 59,4 | 62,5 | 70,4 | 75,2 | 15,7 | 1,1 | 7,4 | 7,1 | 1,7 |
| Malte | 62,1 | 64,1 | 67 | 68,9 | 6,8 | 1,2 | 5,7 | -0,1 | 0 |
| Irlande | 25 | 43,2 | 61,2 | 79,7 | 54,7 | 28,3 | 13,9 | 12,5 | 2,1 |
| Pays-Bas | 45,6 | 58,2 | 57 | 63,1 | 17,4 | 1 | 6,2 | 10,2 | 7,9 |
| Espagne | 36,2 | 39,5 | 50,8 | 62,3 | 26,1 | 17 | 4 | 5 | 0 |
| Chypre | 59,4 | 49,1 | 47,5 | 47,9 | -11,5 | -3,8 | -1,3 | -6,3 | 0 |
| Finlande | 35,1 | 33,4 | 39,7 | 45,7 | 10,6 | -4,7 | 3,2 | 12 | 0 |
| Slovaquie | 29,4 | 27,6 | 32,2 | 36,3 | 7 | 8,3 | -0,2 | -1,1 | 0 |
| Slovénie | 23,4 | 22,8 | 29,3 | 34,9 | 11,5 | 8,4 | 2,4 | 0,7 | 0 |
| Luxembourg | 6,9 | 14,7 | 16 | 16,4 | 9,5 | 0,3 | 1,3 | 7,9 | 7,9 |
| Zone euro | 66 | 69,3 | 77,7 | 83,8 | 17,8 | 4,5 | 8,2 | 5,1 | 1,4 |

NB : la dette publique évolue en fonction du solde primaire (c'est-à-dire hors charge de la dette) et de l'« effet boule de neige », c'est-à-dire l'auto-entretien de la charge de la dette et du déficit pour un niveau donné de solde primaire, de croissance du PIB et de taux d'intérêt.

Source : Commission européenne, rapport trimestriel sur la zone euro, juin 2009

b) Les questions de méthode affectant la comparabilité des données macroéconomiques en matière d'endettement public

En ce qui concerne la dette publique, il est à noter que le niveau indiqué par l'Insee dans la notification du 31 mars 2009 à la Commission européenne comprend 13 milliards d'euros (soit environ 0,7 point de PIB) correspondant à la dette de la société de financement de l'économie française (SFEF).

Selon les estimations de la Cour des comptes¹⁷, compte tenu des prévisions d'émissions de la SFEF, il conviendrait ainsi de majorer la dette publique en 2009 de 80 milliards d'euros de plus.

La Cour des comptes conteste cette position, considérant qu'elle réduit la comparabilité des dettes publiques des différents Etats.

¹⁷ « Les concours publics aux établissements de crédit », juin 2009.

La contestation, par la Cour des comptes, de la décision de l'Insee et d'Eurostat d'inclure la dette de la SFEF dans la dette publique

« Cette opinion peut être discutée, notamment au regard du traitement statistique des plans de soutien des autres Etats européens. En effet, les plans de soutien de ces autres pays font bénéficier les banques de garanties directes accordées par l'Etat, et n'ont pas créé de véhicule d'émission analogue à la SFEF. Par conséquent, les garanties figurent seulement dans le hors-bilan de ces Etats, et ne sont pas intégrées à leur dette publique. En France, la création de la SFEF, considérée par Eurostat comme une administration publique, conduit à intégrer la dette émise par cette société dans la dette publique.

« La Cour estime que ce point doit être clarifié, au regard de son impact sur le montant et le coût de la dette de l'Etat. La transformation de la SFEF en établissement de crédit est concevable, mais il n'est pas certain que cette évolution suffise à convaincre Eurostat de changer de position. En outre, compte tenu du montant que l'encours devrait atteindre fin 2009, le besoin de fonds propres prudentiels s'élèverait au minimum à 750 M€ si on tient compte de l'existence de collatéraux qui réduisent le montant des actifs pondérés. Il n'est pas certain que les établissements de crédit trouvent un intérêt à immobiliser des fonds propres dans une telle structure. Cette transformation devrait, en tout état de cause, donner lieu à une information financière adéquate des porteurs d'obligations. »

Source : Cour des comptes, « Les concours publics aux établissements de crédit », juin 2009

Votre commission des finances estime que cette appréciation de la Cour des comptes doit être nuancée. En effet, comme votre rapporteur général l'indiquait à l'automne dernier dans son rapport relatif au projet de loi pour le financement de l'économie, *« dans une logique de transparence, une décision d'inclusion peut paraître justifiée »*. Dans le cas de la SFEF, la question est de savoir si on la considère comme une institution financière (comme la Banque de France ou la Caisse des dépôts et consignations, qui ne sont pas des administrations publiques). La question ne va pas de soi et chaque position peut être défendue¹⁸.

Il importe en revanche de disposer d'une information fiable sur le niveau des garanties accordées par les différents Etats. Une telle information est publiée par la Commission européenne, dans le cas des Etats membres de l'Union européenne.

Deux Etats ont accordé des garanties pour un montant supérieur à 10 points de PIB : l'Irlande (225,2 points de PIB) et la Belgique (16,3 points de PIB). Avec 4,5 points de PIB, la France se situe en dessous de la moyenne.

¹⁸ *Votre rapporteur général écrivait dans son rapport précité : « Pour le traitement en comptabilité nationale de la [SFEF], tout dépendra dès lors de son autonomie de décision par rapport à l'Etat, et des conditions d'exercice de son activité « d'intermédiaire financier ». En l'espèce, le critère important sera de savoir si la société s'expose réellement par elle-même au risque, comme un intermédiaire financier de marché, ou si elle agit au nom de l'Etat. Elle pourrait se définir comme une « structure de place ». Mais son intervention sera en pratique étroitement liée, puisqu'elle conditionne la garantie à des conventions que l'Etat passera avec les banques. Tout dépendra (...) de la pratique, c'est-à-dire de la vie [de la SFEF], et de la nature réelle, sur le plan économique, de [son] activité ».*

**Les interventions publiques dans le secteur bancaire, selon la Commission européenne
(de juin 2008 à avril 2009)**

(en points de PIB)

| | Injections de capital | | Systèmes de garantie | | Sauvetage des actifs compromis | | Soutien de la liquidité et du financement des banques | | Total | |
|------------------|-----------------------|------------|----------------------|------------|--------------------------------|------------|---|------------|-------------|------------|
| | Autorisées | Effectives | Autorisées | Effectives | Autorisées | Effectives | Autorisées | Effectives | Autorisées | Effectives |
| Irlande | 5,1 | 4,2 | 225,2 | 225,2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 230,3 | 229,4 |
| Belgique | 4,2 | 5,7 | 70,8 | 16,3 | 4,2 | 4,2 | NA | NR | 79,2 | 26,2 |
| Pays-Bas | 13,9 | 13,9 | 34,3 | 7,7 | 3,9 | 3,9 | 0 | 7,5 | 52,2 | 33,1 |
| Allemagne | 4,2 | 1,6 | 18,6 | 7,1 | 0,4 | 0,4 | 0 | 0 | 23,2 | 9,1 |
| Autriche | 5 | 1,7 | 25,7 | 5,1 | 0,4 | 0,4 | 1,6 | 1,5 | 32,8 | 8,7 |
| France | 1,2 | 0,8 | 16,6 | 4,5 | 0,2 | 0,2 | 0 | 0 | 18,1 | 5,6 |
| Portugal | 2,4 | 0 | 10 | 3,3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12,5 | 3,3 |
| Espagne | 0 | 0 | 9,3 | 3,2 | 0 | 0 | 2,8 | 1,8 | 12,1 | 5 |
| Grèce | 2 | 1,5 | 6,1 | 1,2 | 0 | 0 | 3,3 | 1,8 | 11,4 | 4,6 |
| Slovénie | 0 | 0,4 | 32,8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 32,8 | 0,4 |
| Chypre | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Finlande | 0 | 0 | 27,7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 27,7 | 0 |
| Italie | 1,3 | 0 | NA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,3 | 0 |
| Malte | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Slovaquie | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Luxembourg | 6,9 | 7,9 | 12,4 | NR | 0 | 0 | 0 | 0 | 19,3 | 7,9 |
| Zone euro | 3 | 1,9 | 20,5 | 8,7 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,8 | 24,6 | 12 |
| UE-27 | 2,9 | 1,8 | 24,6 | 8,1 | 0,4 | 0,4 | 2,5 | 2,6 | 30,5 | 13 |

Source : Commission européenne, rapport trimestriel sur la zone euro, juin 2009

B. FAUT-IL RELANCER LE PLAN DE RELANCE ?

1. Le point sur le plan de relance

Le présent débat d'orientation des finances publiques doit être l'occasion de faire le point sur la mise en œuvre concrète des mesures du plan de relance (cf. encadré), tant du point de vue de l'« **ingénierie** » **retenue** par le Gouvernement pour assurer leur mise en œuvre rapide, que de l'**injection effective** des crédits dans le circuit économique.

Les principales mesures du plan de relance

Le volet « recettes » : 11,6 milliards d'euros sont consacrés au **soutien de la trésorerie des entreprises**, *via* la mensualisation des remboursements de crédits de TVA, le remboursement accéléré des créances au titre du crédit impôt recherche, le remboursement de report en arrière des déficits (RAD) d'impôt sur les sociétés et le remboursement d'excédents d'acomptes d'impôt sur les sociétés (cette dernière mesure n'a pas de coût budgétaire en 2009 et n'est pas comptabilisée dans le chiffrage total). Par ailleurs, **1,1 milliard d'euros** sont consacrés à la **réduction exceptionnelle de l'impôt sur le revenu** payé en 2009, afin de soutenir le pouvoir d'achat et la consommation de 6 millions de foyers fiscaux dont le revenu imposable par part est inférieur à 12.475 euros.

La mission « Plan de relance » est dotée de **13,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 12,6 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2009**, répartis en trois programmes. Le « Programme exceptionnel d'investissement public » (4,1 milliards d'euros en AE et 2,8 milliards d'euros en CP) regroupe les crédits consacrés aux dépenses d'investissement et d'équipement de l'Etat ; il s'agit en général d'accélération de projets déjà identifiés dans les infrastructures et les équipements civils, l'enseignement supérieur et la recherche, les équipements de défense et sécurité et le patrimoine. Le programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » (6,6 milliards d'euros en AE et 7,6 milliards d'euros en CP) est destiné à financer l'ensemble des mesures en faveur de l'investissement des entreprises et de l'emploi (aide à l'embauche dans les TPE, augmentation des capacités d'intervention d'Oséo Garantie), ainsi que la dotation en capital au fonds stratégique d'investissement (FSI). Le programme « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » (2,6 milliards d'euros en AE et 2,2 milliards d'euros en CP) est consacré aux mesures en faveur du logement (soutien à la construction et à l'accession sociale), de l'hébergement et de la rénovation urbaine ainsi qu'au financement de la prime de solidarité active destinée à anticiper le RSA ou d'autres primes (prime de 150 euros pour les familles modestes, bons d'achat de 200 euros de services à la personne...).

La mesure FCTVA : Les collectivités locales qui se sont engagées à maintenir leur niveau d'investissement malgré la crise bénéficient du remboursement anticipé en 2009 du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) au titre de 2008. Ce versement vient s'ajouter au FCTVA perçu en 2009 au titre de 2007. Plus précisément, le FCTVA 2008, qui aurait dû leur être versé en 2010, leur est versé intégralement en 2009 lorsqu'elles se sont engagées à augmenter en 2009 leurs dépenses réelles d'équipement par rapport à la moyenne annuelle des dépenses réelles d'équipement constatée sur la période 2004-2007. Cette mesure viendra renforcer les recettes de leur section d'investissement et son coût est estimé **entre 3 et 4 milliards d'euros**.

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

Placée sous la responsabilité de M. Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, l'exécution des mesures prévues a donné lieu à la signature de conventions avec les opérateurs, les entreprises publiques et les collectivités territoriales impliquées et fait l'objet d'un point d'étape trimestriel devant le Parlement.

S'agissant des **crédits budgétaires**, et selon la nature des dépenses, l'exécution s'opère soit par **transfert** vers des programmes existants du budget général, soit par **gestion directe** sur les programmes de la mission « Plan de relance de l'économie », créée par la loi de finances rectificative du 4 février 2009 (n° 2009-122). En cas de transfert, la « **traçabilité** » des **crédits** est assurée au moyen d'une nomenclature d'exécution adaptée, chaque programme destinataire de transferts étant doté de sous-actions dédiées au plan de relance. Par ailleurs, les services préfectoraux et déconcentrés tiennent à jour des **tableaux de bord** de l'état d'avancement des opérations aux échelons régional et départemental. Sur le plan de la méthode, on relèvera enfin que le Premier ministre a nommé **sept parlementaires en mission** auprès du ministre chargé de la relance¹⁹, censés favoriser les contacts avec les élus locaux et veiller à la rapidité de mise en œuvre du plan.

Selon le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques, l'exécution du plan de relance est effective et « *près de 10 milliards d'euros ont été injectés à ce jour dans l'économie* », à raison de **2,6 milliards d'euros de crédits budgétaires** payés par l'Etat, **6,8 milliards d'euros de créances fiscales** remboursées aux entreprises et 500 millions d'euros investis par les entreprises publiques.

Par ailleurs, dans le cadre de la mesure « FCTVA », 19.540 conventions ont été signées avec 23 régions, 90 départements et 17.183 communes et pour un montant d'investissements de **54,5 milliards d'euros**. Selon le Gouvernement, le « *succès rencontré par cette mesure* » devrait porter son coût à **3 ou 4 milliards d'euros**²⁰.

Ces derniers éléments appellent deux observations :

1) s'agissant des crédits budgétaires, **et alors que nous entrons dans la seconde moitié de 2009**, seuls 2,6 milliards d'euros de dépenses ont été payés, soit **un cinquième seulement** du total des crédits de paiement de la mission « Plan de relance » pour l'année. Selon le Gouvernement, « *le rythme de consommation du plan de relance s'accélére d'ici l'été, notamment grâce au démarrage d'une centaine de nouveaux chantiers d'infrastructure de transport et de mise en sécurité dans les universités* ». S'il convient de prendre acte de cette prévision, les débats à venir auront également vocation à **éclairer**

¹⁹ Il s'agit de nos collègues sénateurs François-Noël Buffet (Rhône-Alpes, Bourgogne) et François Zocchetto (Pays de Loire, Bretagne, Haute Normandie, Basse Normandie), ainsi que de nos collègues députés Brigitte Barèges (Midi-Pyrénées, Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes), Marc-Philippe Daubresse (Nord-Pas de Calais, Picardie, Champagne Ardennes), Philippe Houillon (Île-de-France, Centre), Valérie Rosso-Debord (Lorraine, Alsace, Franche-Comté) et Jean-Marc Roubaud (Languedoc Roussillon, Provence Alpes Côte d'Azur, Auvergne, Corse).

²⁰ Contre une évaluation initiale de 2,5 milliards d'euros.

votre commission des finances sur les éventuels facteurs de blocage ou d'inertie susceptibles de retarder la mise en œuvre du plan de relance²¹ ;

2) le montant des investissements attendus des collectivités territoriales apparaît **considérable**, au regard de la moyenne des mêmes investissements observés de 2004 à 2007, soit 34,7 milliards d'euros (*cf.* analyse au point 2 *infra*).

2. Des mesures complémentaires sont-elles nécessaires ?

Le déficit public en 2010, voire au-delà, pourrait être encore supérieur aux montants indiqués ci-avant, si le Gouvernement devait décider de mesures de relance complémentaires en 2010, afin de ne pas « casser » la reprise par une impulsion budgétaire négative.

Si l'on suppose, comme le Gouvernement lors de la présentation du plan de relance, que celui-ci fera sentir la quasi-totalité de ses effets dès 2009, des mesures complémentaires sont incontestablement nécessaires en 2010. En effet, ce n'est pas le déficit public en tant que tel qui peut soutenir conjoncturellement la croissance, mais **l'impulsion budgétaire**, c'est-à-dire son augmentation.

Le fait que le déficit public ait été en 2008 de 3,4 points de PIB n'a, en tant que tel, exercé aucun soutien sur la croissance. Si une année donnée sont effectivement appliquées des mesures de relance pour un montant d'un point de PIB, et si ces mesures font sentir la quasi-totalité de leur effet dès l'année concernée, alors le fait de ne pas reconduire ces mesures l'année suivante ampute la croissance d'un montant équivalent à l'augmentation de la première année.

Cependant, le plan de relance pourrait faire sentir ses effets plus lentement qu'initialement annoncé par le Gouvernement, en raison des délais nécessaires à la réalisation des dépenses et à la diffusion de leur impact dans l'économie.

Par ailleurs, selon les déclarations récentes du Gouvernement, la réforme du FCTVA dans le cadre du plan de relance pourrait considérablement accroître l'investissement des collectivités territoriales au cours des prochaines années. On rappelle que cette augmentation (de l'ordre d'une vingtaine de milliards d'euros, répartie sur plusieurs années) n'a pas été prise en compte dans les 26 milliards d'euros du plan de relance tel qu'initialement évalué par le Gouvernement²².

²¹ Lors de son audition devant la commission, le 7 juillet 2009, le ministre chargé de la relance a indiqué que le montant des crédits effectivement dépensés s'établissait désormais à 3,2 milliards d'euros.

²² Cette mesure était en effet valorisée à hauteur de son coût pour l'Etat (alors évalué à 2,5 milliards d'euros, montant depuis revu à 3-4 milliards d'euros).

La réforme du FCTVA dans le cadre du plan de relance

1. Quelques rappels

L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, tel que modifié par l'article 1 de la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 et l'article 5 de la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009, prévoit que « *pour les bénéficiaires du fonds qui s'engagent, avant le 15 mai 2009 et, après autorisation de leur assemblée délibérante, par convention avec le représentant de l'Etat dans le département, sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 par rapport à la moyenne de leurs dépenses réelles d'équipement de 2004, 2005, 2006 et 2007, les dépenses à prendre en considération sont, à compter de 2009, celles afférentes à l'exercice précédent* ».

On rappelle que selon la règle de droit commun, le décalage est non d'1 année, mais de 2 années.

Le coût de la mesure pour l'Etat, initialement évalué à 2,5 milliards d'euros, a été réévalué à 3-4 milliards d'euros.

2. Un faible impact sur les dépenses des collectivités territoriales en 2009 ?

Selon le Gouvernement, « *les remontées définitives des préfets montrent qu'au total 19.540 conventions ont été signées pour 54,518 milliards d'euros d'investissements prévisionnels, soit une augmentation moyenne des dépenses d'investissement de 54,26 %* »²³. Il en résulterait *a priori* que les dépenses d'investissements des collectivités concernées, d'un montant moyen de 35,3 milliards d'euros, augmenteraient de **19,2 milliards d'euros en 2009**, ce qui **ne paraît pas réaliste**.

On en déduit que ces montants concernent en réalité les engagements de crédits, et non les paiements. Ainsi, le rapport du Gouvernement relatif au DOFP prévoit une stabilité du solde des administrations publiques locales, qui serait de - 0,4 point de PIB en 2009, comme en 2008, ce qui **ne paraît guère compatible** avec une augmentation des dépenses d'investissement de l'ordre du point de PIB. La Cour des comptes estime d'ailleurs que cette mesure **ne devrait pas accroître significativement les investissements des collectivités territoriales en 2009**²⁴.

C. QUELS SCÉNARIOS À LONG TERME ?

1. Un PIB réduit de manière probablement définitive

a) A court terme, une réduction probablement permanente du PIB potentiel

La crise actuelle n'est pas une crise conjoncturelle ordinaire, mais une crise bancaire qui, comme les autres graves crises bancaires, devrait avoir sur le PIB **un impact permanent**.

²³ <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/plan-de-relance-forte-hausse-des-depenses-d-investissement-des-collectivites-territoriales>.

²⁴ « *Comme une partie seulement, probablement limitée, en sera payée en 2009 (le solde l'étant en 2010 et après) et comme une partie des collectivités n'a pas signé de convention, il n'est pas certain que les dépenses d'investissement de l'ensemble des collectivités soient en 2009 très différentes de celles de 2008, malgré l'importance de ces prévisions d'investissement* » (Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, mai 2009).

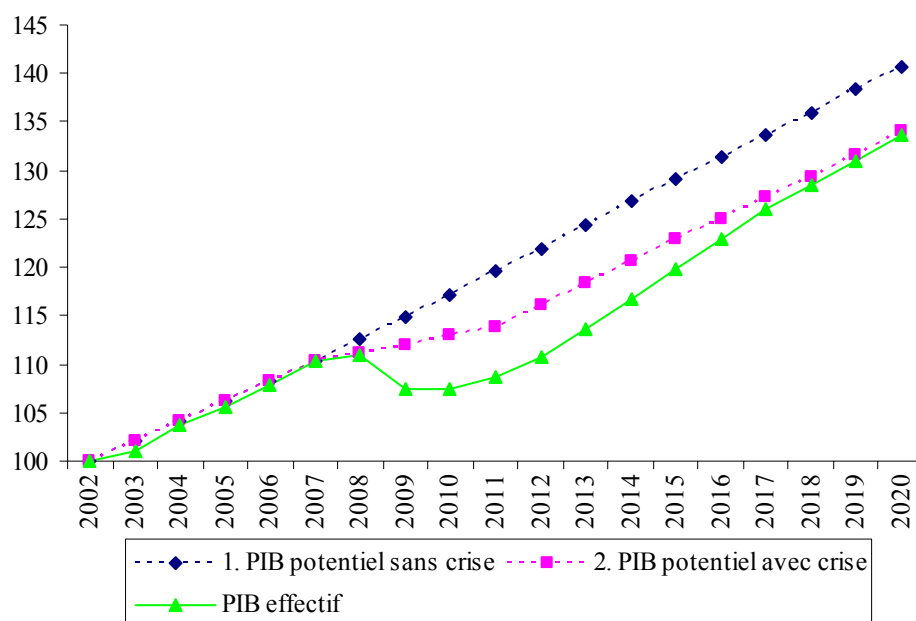
Habituellement, la croissance du PIB fluctue autour d'une tendance de long terme, évaluée dans le cas de la France à environ 2 %. Cette tendance est structurelle, parce qu'elle dépend de la démographie et de la croissance de la productivité du travail, qui résulte elle-même de l'investissement et de la croissance de la productivité globale des facteurs. Une croissance inférieure au potentiel une année donnée est ainsi en principe compensée par une croissance supérieure au potentiel les années suivantes.

Les graves crises bancaires ont comme caractéristique d'empêcher ce mécanisme de jouer, en créant un retard d'investissement qui n'est ensuite pas rattrapé²⁵.

Le graphique ci-après illustre ce que pourrait être ce phénomène dans le cas de la France.

L'impact de la crise actuelle sur le PIB : une réduction permanente de plusieurs points?

(PIB en volume, 2002=100)



Sources : Insee, calculs de votre commission des finances

La courbe inférieure représente la croissance effective du PIB, conforme aux hypothèses de votre commission des finances indiquées ci-avant jusqu'en 2012, puis marquée par une période de « rattrapage » du PIB potentiel de 2013 à 2020. Le fait que ce rattrapage ne commence qu'aussi tardivement vient du caractère probablement durable de la crise bancaire, qui

²⁵ Pour une présentation de la littérature économique à ce sujet, on peut se reporter au rapport de la Commission européenne sur la zone euro de juin 2009.

empêche la croissance d'être supérieure à son potentiel, les agents ne pouvant alors dépenser davantage que ce qu'ils gagnent.

La courbe supérieure représente ce que serait le PIB potentiel en l'absence de crise économique : on suppose que l'écart de production est nul en 2002, et on applique un taux de croissance de 2 % par an jusqu'en 2014, et de 1,75 % ensuite (à cause de l'évolution démographique).

La courbe du milieu représente le PIB potentiel, tel qu'il pourrait résulter de la crise économique. Elle résulte de l'application au PIB potentiel d'un taux de croissance plus faible, fixé, de manière conventionnelle, à 0,75 % sur la période 2008-2011. Au total, le PIB potentiel s'en trouverait réduit d'environ 5 points. La croissance du PIB potentiel reprendrait ensuite au taux qui aurait été le sien sans la crise.

Bien qu'une **réduction permanente du PIB potentiel de 5 points** puisse sembler élevée, elle n'est pas invraisemblable. Le scénario alternatif d'un impact non permanent de la crise est en revanche dépourvu de crédibilité : l'écart de production par rapport à la courbe supérieure serait tel que pour le combler, il faudrait une croissance effective d'environ 3 % par an de 2013 à 2020, ce qui n'est pas réaliste.

b) Un enjeu essentiel pour les finances publiques

Le Gouvernement ne consacre pas de développements à ce sujet dans son rapport déposé en vue du présent débat d'orientation des finances publiques. Il se contente en effet d'indiquer que son estimation de la croissance potentielle est de 1,7 % en 2009²⁶ et 1,75 % en 2011 et 2012²⁷.

Il s'agit pourtant d'un enjeu important pour les finances publiques. En effet, si l'on considère, comme il faut le faire, que le PIB est structurellement réduit, cela signifie que la part conjoncturelle du déficit s'en trouve également réduite, alors que sa part structurelle augmente.

Schématiquement, trois attitudes sont possibles :

- soit on admet une perte brutale de PIB potentiel, comme dans le graphique ci-avant ;
- soit on refuse d'admettre toute perte de PIB potentiel ;
- soit on adopte une position intermédiaire, consistant à considérer que le PIB potentiel est bien réduit, mais que cette réduction est « lissée » dans le temps.

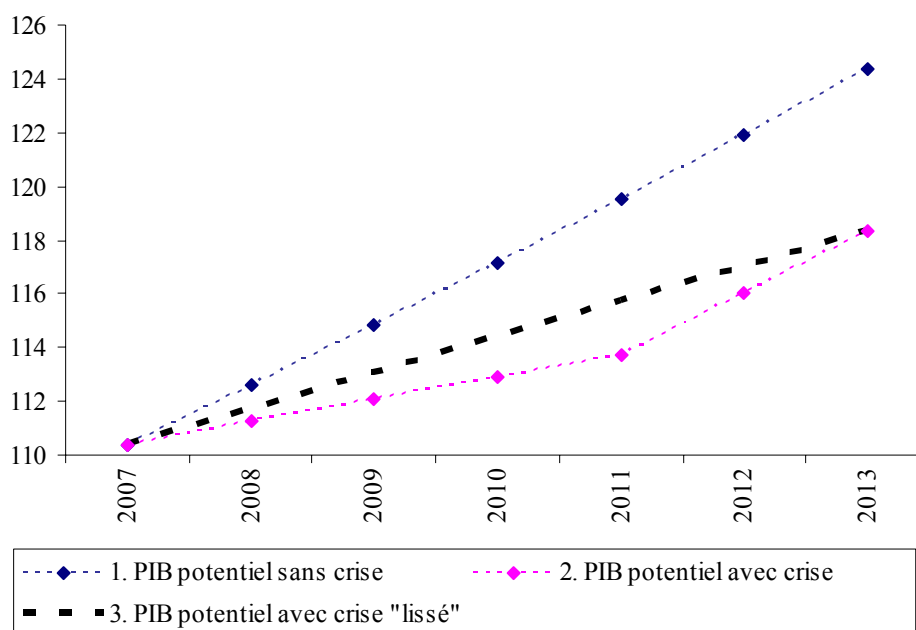
²⁶ « Avec un potentiel de croissance de l'économie française estimé autour de 1,7 % en 2009, la contraction de l'activité de 3 % se traduirait par un creusement de l'écart de production ou output gap de 4,6 points de PIB. »

²⁷ « Suite aux forts retards de production accumulés entre 2008 et 2010, le scénario central du Gouvernement repose sur une hypothèse prudente de reprise de la croissance du PIB, de 2,5 % en volume par an en 2011 et 2012, soit un rythme supérieur au potentiel de croissance de l'économie qui s'établirait autour de 1¾ % en 2011 et 2012. Sous ces hypothèses prudentes, l'écart de production (ou output gap) serait encore très creusé en 2012. »

Le graphique ci-après permet de visualiser ces trois approches.

Comment prendre en compte l'évolution du PIB potentiel ?

(PIB en volume, 2002=100)



Sources : Insee, calculs de votre commission des finances

Si l'on admet, conformément à la courbe du bas (qui est un « zoom » sur celle du graphique précédent) que la croissance faible ou négative en 2008-2010 correspond pour partie à une perte de PIB brutale et définitive, l'écart de production est, comme on l'a indiqué, résorbé vers 2020. Le solde public structurel est alors égal au solde effectif, soit, selon les hypothèses retenues, environ 2,5 points de PIB en 2020 et 2 points de PIB en 2030. La réduction du déficit structurel, de 0,7 point de PIB en 2010, serait ensuite toujours inférieure, selon les hypothèses retenues, à l'objectif de 0,5 point de PIB fixé par le pacte de stabilité aux Etats en situation de déficit excessif.

Si, conformément à la courbe du haut (qui est, là encore, un « zoom » sur celle du graphique précédent), on refuse en revanche d'admettre le caractère définitif de la perte de PIB, on est conduit à admettre en termes de solde structurel des résultats tellement décalés par rapport au solde effectif qu'ils en deviennent absurdes.

Selon les hypothèses retenues, pour un solde effectif qui serait bien entendu le même, l'écart de production serait encore de 9 points de PIB en 2012, ce dont il résulterait un équilibre structurel en 2020 et en 2030. La réduction apparente du déficit structurel serait quant à elle considérable d'ici à 2012, alors que, en réalité, le PIB s'éloignerait davantage de son potentiel « affiché ».

La méthode intermédiaire, correspondant à la courbe en pointillés gras, consiste à considérer que la croissance potentielle, jusqu'alors de 2 %, est de 1,2 % de 2008 à 2013, puis retrouve le taux qu'elle aurait eu en l'absence de crise. **La perte définitive de PIB est donc reconnue, mais « lissée » dans le temps.** En 2020 ou en 2030, l'impact sur le solde structurel est le même qu'avec la première méthode, la différence concernant le moyen terme : le solde structurel est un petit peu moins important, et son amélioration un petit peu plus rapide.

La principale différence est que cette dernière méthode permet d'afficher une croissance potentielle plus élevée en début de période, ce qui présente un intérêt en termes d'affichage. Elle a aussi pour inconvénient de rendre plus légitimes des prévisions de croissance effective optimistes (si l'on suppose que la croissance potentielle est de 1,25 %, il est plus facile de justifier une prévision de croissance proche de 2 % que si l'on suppose qu'elle est de 0,75 %), avec les conséquences qui risquent d'en découler en matière de prévision de solde public.

La nécessité d'admettre le caractère définitif de la réduction du PIB

(en points de PIB de 2008)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2020 | 2030 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| 1. Si l'on admet sans lissage la réduction définitive du PIB | | | | | | | |
| Ecart de production par rapport au PIB potentiel | -0,4 | -4,1 | -4,8 | -4,5 | -4,5 | -0,2 | 0,0 |
| Solde public | -3,4 | -7,4 | -7,0 | -7,0 | -6,8 | -2,5 | -2,1 |
| Solde public structurel | -3,2 | -5,4 | -4,6 | -4,8 | -4,5 | -2,4 | -2,1 |
| Evolution du solde public structurel | | -2,1 | 0,7 | -0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,0 |
| 2. Si l'on n'admet pas la réduction définitive du PIB | | | | | | | |
| Ecart de production par rapport au PIB potentiel | -1,6 | -6,4 | -8,2 | -9,1 | -9,1 | -5,0 | -4,8 |
| Solde public | -3,4 | -7,4 | -7,0 | -7,0 | -6,8 | -2,5 | -2,1 |
| Solde public structurel | -2,6 | -4,2 | -2,9 | -2,5 | -2,2 | 0,0 | 0,3 |
| Evolution du solde public structurel | | -1,6 | 1,3 | 0,4 | 0,3 | 0,1 | 0,0 |
| 3. Si l'on admet avec lissage la réduction définitive du PIB | | | | | | | |
| Ecart de production par rapport au PIB potentiel | -0,8 | -4,9 | -6,0 | -6,1 | -5,4 | -0,2 | 0,0 |
| Solde public | -3,4 | -7,4 | -7,0 | -7,0 | -6,8 | -2,5 | -2,1 |
| Solde public structurel | -3,0 | -4,9 | -4,0 | -4,0 | -4,1 | -2,4 | -2,1 |
| Evolution du solde public structurel | | -1,9 | 0,9 | 0,1 | -0,1 | 0,1 | 0,0 |

Sources : Insee, calculs de votre commission des finances

Lors d'un récent déplacement au Royaume-Uni, votre rapporteur général a pu observer la manière dont ce pays prenait en compte ces questions. **Le Gouvernement britannique** a choisi la première solution : il **considère que le PIB potentiel est réduit en 2010 de 5 points** par rapport à ce que serait son niveau en l'absence de crise économique, puis qu'il retrouve son rythme de croissance habituel, évalué à 2,75 %. Cette solution paraît assez rationnelle.

c) Existe-t-il à long terme, un risque de réduction durable du taux de croissance potentielle ?

Il existe un débat sur le fait de savoir si la crise risque de réduire à long terme la croissance potentielle.

Certains considèrent que tel pourrait être le cas, à cause d'une réduction de la croissance de la productivité globale des facteurs, qui résulterait par exemple d'une plus grande aversion au risque suscitant un moindre investissement, ou de pertes durables de capital humain.

En pratique cependant, les principales crises bancaires n'ont pas été suivies d'une réduction de la croissance potentielle, mais au contraire, et de façon paradoxale, de son accélération²⁸.

La Commission européenne considère, dans son rapport sur la zone euro de juin 2009, que ce risque interdit de réduire les déficits par une augmentation des prélèvements obligatoires.

2. Une dette publique qui risque de se stabiliser à près de 100 points de PIB

Indépendamment des conséquences éventuelles de la crise, la croissance potentielle de l'économie française devrait se trouver légèrement réduite d'ici quelques années. En supposant qu'elle soit de 1,75 % à partir de 2015, et que les dépenses publiques s'accroissent de près de 1,5 % par an en volume (contre 2 % en tendance observée et 1 % en 2009-2012 selon le Gouvernement), la dette se stabiliserait autour de 90 points de PIB.

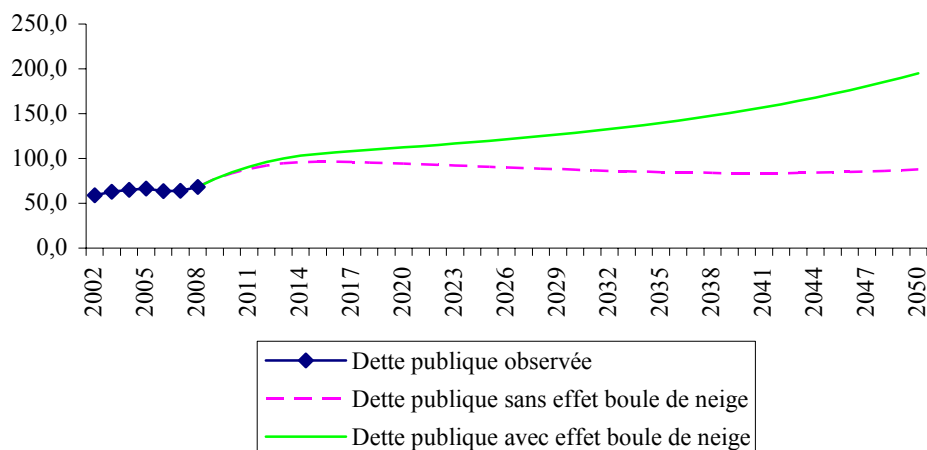
Ce scénario s'appuie sur l'hypothèse que l'impact sur la charge de la dette d'une éventuelle élévation des taux d'intérêts serait compensée par une réduction à due concurrence des autres dépenses.

Si les administrations publiques se conformaient uniquement à un objectif de solde primaire, un taux d'intérêt supérieur de 2 points (soit 6 % au lieu de 4 %) pourrait porter la dette publique à près de 200 points de PIB, comme l'indique le graphique ci-après.

²⁸ Comme le souligne la Commission européenne dans son rapport sur la zone euro de juin 2009.

Les scénarios de l'inacceptable

(dette publique, en points de PIB)



Le scénario de dette publique avec effet boule de neige suppose un taux d'intérêt apparent de la dette publique de 6 %.

Sources : Insee, calculs de votre commission des finances

Les scénarios avec « effet boule de neige » sont souvent présentés dans un dessein didactique, afin de mettre en garde contre une politique qui consisterait à laisser la dérive de la charge de la dette s'entretenir d'elle-même. Ils présentent cependant l'inconvénient de supposer que les administrations publiques laissent leurs déficits globaux atteindre un niveau durablement très élevé, ici de l'ordre de 10 points de PIB, ce qui ne paraît guère réaliste.

Le scénario sans effet boule de neige montre cependant que le risque d'une dette publique qui se maintiendrait à un niveau proche de 100 points de PIB après 2012 est crédible. La crise actuelle aurait donc un impact durable sur les finances publiques.

Globalement au niveau mondial, **les taux d'intérêt ne peuvent se maintenir durablement au dessus du taux de croissance**. Tôt ou tard des mécanismes de rééquilibrage se mettront en œuvre.

Mais ceux-ci ne jouent pas dans le cas de pays comme la France, qui peut se trouver confrontée à des niveaux de taux d'intérêt calibrés pour des économies en croissance plus forte que la sienne. L'économie française risque alors d'être entraînée dans un **cercle vicieux de croissance faible** dans la mesure où, pour faire face aux taux d'intérêt relativement élevés que lui imposeront les marchés, elle devra augmenter ses prélèvements obligatoires ou prélever sur les investissements de long terme nécessaires à la croissance, à sa compétitivité et donc au maintien de son niveau de vie.

II. GARANTIR LA SOUTENABILITÉ DE NOTRE MODELE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

La crise actuelle par sa violence est **une épreuve de vérité pour les économies nationales**. Certaines d'entre elles se sont déjà avérées ou vont se révéler trop fragiles pour traverser la tempête sans dommages durables, d'autres, comme celles de certains pays de l'Est européen, pourraient même sombrer au risque de déstabiliser les économies qui leur sont liées.

Au moment où l'on voit s'accumuler aussi bien des risques ponctuels relatifs à la situation financière de tel ou tel pays que les incertitudes globales concernant la capacité des grands pays à maîtriser la croissance à long terme de leur masse monétaire sans affecter les chances de reprise, il importe de définir une stratégie rigoureuse et sur certains points courageuse, si l'on ne veut pas que s'étirole la confiance dont jouit pour l'instant notre pays.

Maîtriser la dépense, sauvegarder les recettes, se préparer à prendre des décisions aussi difficiles qu'inéluctables en matière sociale, tels sont les grands axes de la stratégie esquissée par votre commission des finances, qui suppose une attention particulière aux conditions d'accès de la France aux marchés financiers.

Hier, c'était les cours des monnaies qui constituaient l'indicateur de l'opinion des marchés sur la santé d'une économie nationale ; aujourd'hui, surtout au sein de la zone euro, ce sont les écarts de taux ou spreads entre les pays qui assurent cette fonction et doivent être surveillés.

Mais à la différence des années 70, la pression des marchés sur les seuls taux des titres publics n'a plus, à cause de l'euro, pour conséquence des variations de change de nature à accélérer la résorption des déséquilibres mais un renchérissement du coût de la dette publique.

La sanction est moins brutale et d'autant plus insidieuse que le « **bouclier de l'euro** » donne aux pays membres de la zone un **sentiment de fausse sécurité**. Tel est bien le **paradoxe de l'euro qui, parce qu'il nous anesthésie, nous conduit à retarder des ajustements dont nous ne ressentons plus la douloureuse nécessité**.

A. MAÎTRISER LA DÉPENSE ET SAUVEGARDER LES RECETTES MÊME DANS LA CRISE

1. La poursuite des réformes de structure, une nouvelle forme d'ardente obligation pendant la crise

a) Un potentiel d'économies insuffisamment exploité en 2010 ?

Si, dans un contexte économique difficile, le Gouvernement a dû prendre acte de la baisse des recettes, il a fait, en matière de dépenses, un choix stratégique courageux : **ne pas prendre prétexte de la crise pour abandonner, au nom de la relance, toute discipline budgétaire**, et poursuivre l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat incarné par la règle du « zéro volume ».

De fait, **les évolutions extrêmement erratiques de l'inflation auront, en 2008 et 2009, singulièrement compliqué le pilotage de la dépense de l'Etat.**

Attendue à 1,6 %, l'inflation en moyenne annuelle se sera finalement établie à 2,8 % en 2008, provoquant une augmentation brutale de la charge de la dette indexée, largement responsable du « dérapage » de la dépense au cours de cette même année.

Pour 2009, l'hypothèse d'inflation révisée²⁹ par le Gouvernement s'établit à 0,4 %, ce qui constituera une contrainte d'autant plus forte pour respecter la règle de progression en volume des dépenses de l'Etat, exceptionnellement fixée à 0,1 %³⁰.

Selon les données du *Rapport préparatoire au débat d'orientation sur les finances publiques*, **le projet de loi de finances pour 2010 devrait tenir la règle du « zéro volume »³¹ sur la base d'une inflation anticipée à 1,2 % (cf. tableau ci-après).**

²⁹ Révision intervenue lors du dépôt du second projet de loi de finances rectificative pour 2009.

³⁰ Cette dérogation avait résulté de la révision de 2 à 1,5 % de l'hypothèse d'inflation prise en compte pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2009, et de la volonté du Gouvernement de ne pas répercuter cette révision sur le niveau des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

³¹ Hors plan de relance.

Evolution des dépenses de l'Etat au sens de la norme élargie, hors plan de relance

(en milliards d'euros)

| | LFI 2009 | Plafond LPFP 2010 | PLF 2010 |
|--|-----------------|------------------------------|-----------------|
| Dépenses du budget général | 277,1 | 282,5 | 280,5 |
| Prélèvement sur recettes collectivités territoriales | 52,2 | 53,1 | 52,9 |
| Prélèvement sur recettes Union européenne | 18,9 | 18,9 | 19,5 |
| Affectations de recettes | | 0,0 | 0,0 |
| Total des dépenses en norme élargie | 348,2 | 354,5 | 352,9 |
| <i>Mesures de périmètre</i> | | 0,3 | 0,3 |
| Total à périmètre 2009 | | 354,2 | 352,6 |
| <i>Evolution en valeur</i> | | 1,72% | 1,26% |
| <i>Inflation 2010</i> | | 1,75% | 1,20% |
| Evolution en volume | | -0,03% | 0,06% |

Source : commission des finances

Le même rapport indique que « les règles de fonctionnement du budget pluriannuel n'imposaient pas la révision à la baisse du montant des dépenses de l'Etat en cas de révision à la baisse des hypothèses d'inflation³², pour ne pas nuire à la visibilité donnée aux gestionnaires sur leurs crédits. Le Gouvernement a cependant fait le choix de réviser à la baisse le plafond global de dépense de la loi de programmation des finances publiques en appliquant strictement la règle de limitation de la progression des dépenses à l'inflation prévisionnelle ». **Si cet effort mérite d'être salué, sa portée doit toutefois être relativisée.**

En effet, si la baisse importante de l'inflation constatée en 2009 et 2010 rendra plus difficile le respect de la règle du « zéro volume », elle va également permettre au Gouvernement d'enregistrer « automatiquement » des économies substantielles par rapport aux anticipations ayant servi de support à la construction du budget pluriannuel. Il en va ainsi :

1) des dépenses de **pensions**, en baisse de **1,5 milliard** d'euros par rapport au cadrage pluriannuel, en raison de revalorisations moindres que prévues ;

2) de la **charge de la dette**, en recul de **2,7 milliards** d'euros par rapport au montant prévu dans le budget pluriannuel, sous l'effet de la baisse des taux d'intérêt et de la faible inflation ;

3) des crédits de la **mission « Défense »**, en baisse de **0,57 milliard**³³ d'euros. Les dépenses de ce ministère sont en effet très sensibles à l'évolution de l'inflation en raison du poids des dépenses d'équipement et de carburant ;

³² Or la loi de programmation était bâtie sur une inflation prévisionnelle de 1,75 %.

³³ Soit -600 millions d'euros au titre de la baisse de l'inflation et +30 millions d'euros au titre de la mise à niveau des crédits consacrés au financement des opérations extérieures.

4) des **concours de l'Etat aux collectivités territoriales**, dont la progression est indexée sur l'inflation. Il en résulte une diminution globale de **300 millions d'euros**, à raison de 200 millions d'euros au titre du prélèvement sur recettes et de 100 millions d'euros au titre de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite à la mission « Travail et emploi ».

Les données qui précèdent indiquent par conséquent qu'une **économie potentielle de près de 5 milliards d'euros aurait pu être dégagée, sans mesure nouvelle, par rapport au cadre pluriannuel. L'économie nette ne s'élèvera toutefois qu'à 1,65 milliard d'euros**, dans la mesure où les plafonds de 15 missions et du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne seront relevés dans le cadre du PLF pour 2010.

Ces augmentations résultent pour partie des effets de la crise. En effet, selon le *Rapport préparatoire au débat d'orientation sur les finances publiques*, « la crise est à l'origine d'une augmentation significative de certains postes de dépenses, notamment dans le secteur de l'emploi et des prestations sous conditions de ressources (...). Pour certaines missions, l'augmentation de la dépense est d'une ampleur telle par rapport au plafond de la mission qu'un financement du dépassement sous enveloppe était inenvisageable ».

Il en va ainsi, **pour un peu moins de 3 milliards d'euros**, des dotations des missions « Immigration, asile et intégration » (+0,03 milliard d'euros), « Régimes sociaux et de retraite » (+ 0,28 milliard d'euros), « Solidarité, insertion et égalité des chances » (+ 0,73 milliard d'euros), « Travail et emploi » (+ 0,7 milliard d'euros), « Ville et logement » (+ 0,48 milliard d'euros) et du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes (+ 0,6 milliard d'euros)³⁴.

En revanche, **cinq autres missions voient leur plafond relevé d'un total de 700 millions d'euros** en conséquence des « orientations nouvelles de la politique gouvernementale » (cf. tableau ci-après).

Ces revalorisations sont partiellement absorbées par la mobilisation de la **réserve de budgétisation**, ainsi qu'en témoigne la diminution de 520 millions d'euros du plafond de la mission « Provisions ».

Enfin, pour **170 millions d'euros**, cinq autres missions bénéficient d'un relèvement de leur plafond non expliqué dans le rapport du Gouvernement.

³⁴ La motivation détaillée de ces dépassements figure au rapport du Gouvernement. Elle concerne notamment l'augmentation des aides en faveur des adultes handicapés, des parents isolés, des allocations logement, des crédits en faveur de l'hébergement d'urgence, de l'asile...

**« Clé de passage » entre les plafonds de la
programmation pluriannuelle et le PLF pour 2010**

(en milliards d'euros)

| | Plafonds 2010 | PLF 2010 | Différence |
|--|----------------------|-----------------|-------------------|
| Les économies par rapport à la programmation | | | |
| CAS Pensions | 37,89 | 36,39 | -1,50 |
| Défense | 30,90 | 30,33 | -0,57 |
| Engagements financiers de l'Etat | 46,75 | 44,21 | -2,54 |
| PSR Collectivités territoriales | 53,10 | 52,90 | -0,20 |
| Total | | | -4,81 |
| Les revalorisations dues à la crise | | | |
| Immigration | 0,51 | 0,54 | 0,03 |
| Régimes sociaux et de retraite | 5,45 | 5,73 | 0,28 |
| Solidarité | 11,36 | 12,09 | 0,73 |
| Travail et emploi | 10,57 | 11,27 | 0,70 |
| Ville et logement | 7,48 | 7,96 | 0,48 |
| PSR Union européenne | 18,90 | 19,50 | 0,60 |
| Total | | | 2,82 |
| Les revalorisations dues aux orientations nouvelles de la politique gouvernementale | | | |
| Agriculture | 2,91 | 3,18 | 0,27 |
| Culture | 2,63 | 2,75 | 0,12 |
| Médias | 1,00 | 1,15 | 0,15 |
| Outre-mer | 1,90 | 1,96 | 0,06 |
| Sport | 0,65 | 0,74 | 0,09 |
| Total | | | 0,69 |
| Les revalorisations non expliquées par le rapport | | | |
| Action extérieure de l'Etat | 2,42 | 2,45 | 0,03 |
| Aide publique au développement | 3,21 | 3,27 | 0,06 |
| Enseignement scolaire | 45,04 | 45,06 | 0,02 |
| Justice | 5,67 | 5,68 | 0,01 |
| Santé | 1,17 | 1,22 | 0,05 |
| Total | | | 0,17 |
| La mobilisation de la réserve de budgétisation | | | |
| Provisions | 0,75 | 0,23 | -0,52 |
| Les économies nettes par rapport à la programmation | | | -1,65 |

Source : commission des finances, d'après le rapport du Gouvernement.

Au total, et compte tenu de l'ensemble de ces revalorisations, **les économies nettes dégagées par rapport à la programmation initiale ne devraient ainsi s'établir qu'à environ 1,6 milliard d'euros.** On ne peut donc que regretter que le parti maximal n'ait pas été tiré du potentiel d'économies dégagé par la faiblesse de l'inflation.

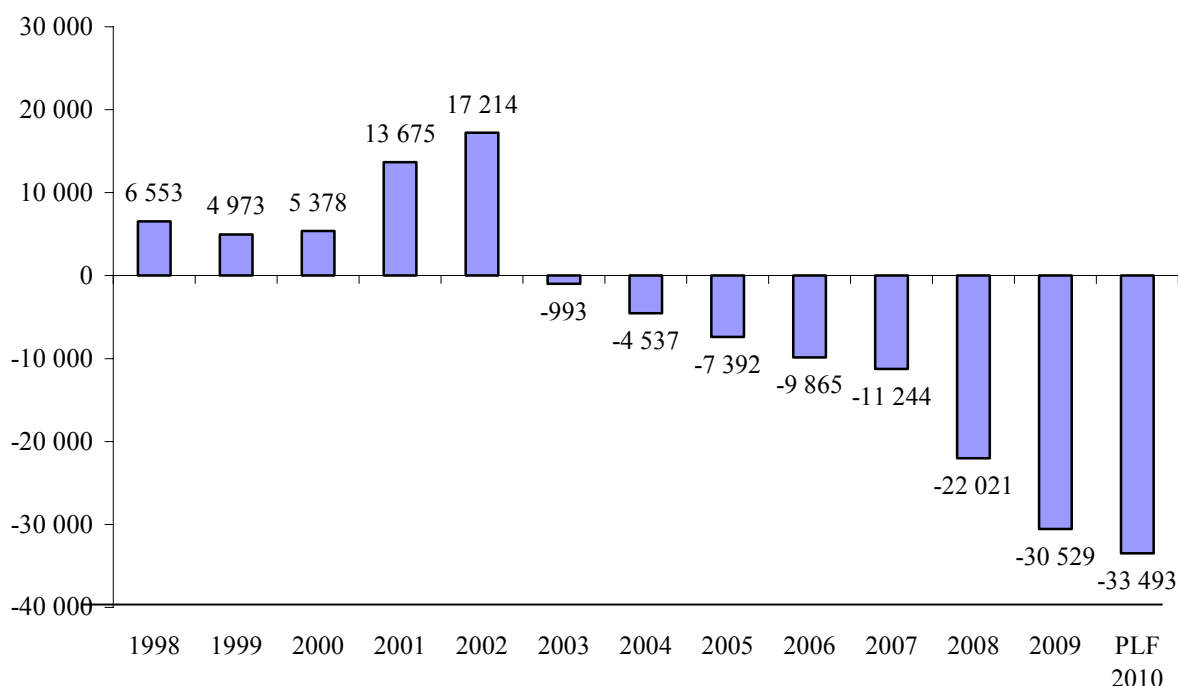
La remarque s'inscrit aussi dans une perspective de moyen terme : lorsque la hausse des prix retrouvera un niveau plus élevé, les effets exactement inverses se produiront et feront peser sur la dépense une forte pression à la hausse (*cf. infra*).

b) Un effort appréciable en ce qui concerne la réduction des effectifs

Votre rapporteur général salue la constance du Gouvernement dans son effort de réduction des effectifs de l'Etat, qui a connu une **nette accélération** à compter de 2008 (cf. graphique).

L'évolution des effectifs du budget général de l'Etat

(en ETP)



Source : Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

45 % des départs en retraite (soit 30.600 postes) ne seront pas remplacés dans les services de l'Etat. Sur le budget général, les suppressions de postes devraient atteindre **33.493 équivalents temps plein (ETP)** en 2010 pour 67.900 départs, soit un taux de non-remplacement de 50 %. Le contributeur le plus important à cette diminution est, en valeur absolue, l'**Education nationale**, avec 16.000 suppressions programmées, soit une diminution de 1,61 % des effectifs. Le **ministère de la défense** est le premier contributeur en proportion de ses effectifs ; puisque ceux-ci diminueront de 2,6 % entre 2009 et 2010 (- 8.250 ETP). Les seuls départements ministériels voyant leurs effectifs augmenter sont la justice (+ 400 ETP, soit + 0,55 %) et les services du Premier ministre (+ 69 ETP, soit + 0,9 %).

Les efforts de réduction des effectifs en 2010, par ministère

(en ETP)

| | LFI 2009 | PLF 2010 | Evolution |
|--|------------------|----------------|---------------|
| Défense | 318 455 | -8 250 | -2,59% |
| Immigration, asile... | 613 | -13 | -2,12% |
| Agriculture et pêche | 34 597 | -730 | -2,11% |
| Economie, industrie et emploi | 15 702 | -324 | -2,06% |
| Budget, comptes publics et fonction publique | 148 194 | -3 020 | -2,04% |
| Santé, jeunesse et sports | 6 814 | -137 | -2,01% |
| Ecologie, énergie... | 67 241 | -1 294 | -1,92% |
| Education nationale | 977 863 | -16 000 | -1,64% |
| Affaires étrangères et européennes | 15 866 | -255 | -1,61% |
| Travail, relations sociales... | 24 688 | -364 | -1,47% |
| Intérieur, outre-mer... | 286 825 | -3 450 | -1,20% |
| Culture et communication | 11 731 | -125 | -1,07% |
| Enseignement supérieur et recherche | 115 509 | 0 | 0,00% |
| Logement et ville | 3 505 | 0 | 0,00% |
| Justice | 72 749 | 400 | 0,55% |
| Premier ministre | 7 771 | 69 | 0,89% |
| Total | 2 108 123 | -33 493 | -1,59% |

Source : commission des finances

En matière de dépense publique en général et de dépenses de personnel en particulier, **la multiplication des opérateurs de l'Etat constitue néanmoins un « point de fuite » à surveiller**. Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2008, la Cour des comptes indique notamment que « *la baisse des effectifs payés directement par l'Etat doit être appréciée en prenant aussi en compte le fait que les principaux opérateurs de l'Etat, qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques et qui bénéficient pour beaucoup de subventions de l'Etat, ont vu leurs effectifs croître très rapidement dans la période récente et rémunéraient en 2008 près de 240.000 agents* ».

Selon le Gouvernement, « *les opérateurs sont également associés à cet effort (de réduction des effectifs) : leurs effectifs seront ainsi réduits d'environ 1.100 ETP en 2009* ». Cette orientation est méritoire mais **les modalités détaillées de sa mise en œuvre devront être précisées au cours des débats**.

c) La RGPP, une politique ambitieuse aux effets encore peu sensibles sur la dépense

Au titre des réformes de structure, le rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques se livre enfin à un premier bilan des mesures prises en application de la **révision générale des politiques publiques (RGPP)**, se félicitant qu'elle soit « *entrée dans la phase de mise en œuvre des mesures décidées* ». De riches développements sont consacrés aux modalités de prise de décision et plusieurs exemples de « *réalisations concrètes* » sont mis en avant, tels que :

1) la création de la **direction générale des finances publiques**, devant « *permettre d'enregistrer d'importants gains de productivité au cours des prochaines années* » ;

2) la refonte de l'administration de la **défense**, qui « *devra se traduire par de très forts gains de productivité et par une réduction des effectifs de 54.000 postes à horizon 2014* » ;

3) la professionnalisation de la **gestion immobilière de l'Etat**, poursuivant notamment l'objectif d'un espace de 12 mètres carrés en moyenne par agent.

Par ailleurs, le Gouvernement annonce le lancement d'une **deuxième phase** de la RGPP, confirmant notamment la stratégie de réduction des effectifs, et portant une attention particulière sur les politiques d'intervention de l'Etat, l'examen des niches fiscales et sociales, ou encore les opérateurs.

Votre rapporteur général ne conteste ni la consistance des décisions d'ores et déjà prises, ni l'ambition du second train de mesures annoncé. Il considère néanmoins que **l'absence totale de chiffrage des économies réalisées ou attendues ne permet pas de prendre la mesure réelle des réformes engagées**. En juin 2008, un chiffrage global des économies escomptées avait fait état de 7,7 milliards d'euros au total, et de **6 milliards d'euros** après rétrocession aux agents publics de la moitié des gains réalisés sur les dépenses de personnel. Selon la Cour des comptes, « *il s'agissait d'économies brutes pouvant donner lieu à des redéploiements et conduisant donc à un gain net inférieur. Par ailleurs, cette évaluation n'a pas été partagée par les ministères pour l'ensemble des réformes. Il apparaît aujourd'hui qu'elle n'est plus d'actualité et doit être améliorée, car d'importants écarts apparaissent entre les fiches de suivi de mesures, réalisées par les ministères, lorsqu'elles comprennent une évaluation, et les travaux initiaux* »³⁵. Ces observations ont été confirmées par le Premier président au cours de son audition par la commission des finances, qui a redouté que **certaines mesures ne « s'étiolent » au gré de leur mise en œuvre**.

En outre, certaines réformes, si elles doivent permettre de réaliser des économies à terme, sont susceptibles de produire des **surcoûts temporaires**. A titre d'exemple, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire estime :

1) à **394,2 millions d'euros** les coûts associés, de 2009 à 2011, à la **refonte de son administration centrale et déconcentrée**, hors dépenses de personnel (surcoûts liés aux dépenses immobilières, de fonctionnement courant, de formation et d'accompagnement, d'action sociale et d'informatique, associées notamment au regroupement du ministère sur un site unique et à la création des nouvelles directions départementales de

³⁵ Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – juin 2009.

l'équipement, de l'agriculture et des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) ;

2) à **20 millions d'euros** le coût de la mise en œuvre de la réforme du permis de conduire, nécessitant notamment le recrutement d'inspecteurs ou la prise en charge de la caution pour le permis à un euro par jour pour 20.000 jeunes par an sur les fonds propres de la Caisse des dépôts et consignations ou sur le Fonds de cohésion sociale.

Avant même d'inaugurer « l'acte II » de la RGPP, l'ensemble de ces éléments justifie donc que le **Gouvernement transmette rapidement au Parlement une évaluation détaillée des économies nettes réalisées ou attendues** à la suite des premières décisions des comités de modernisation des politiques publiques.

2. La nécessité d'amplifier l'effort de maîtrise des dépenses après la crise

Dans son rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2009³⁶, votre rapporteur général avait estimé à **35 milliards d'euros** les économies à réaliser pour respecter, d'ici à 2012, la règle de progression nulle de la dépense au sens de la norme élargie. Rapporté à l'estimation des économies liées à la RGPP, ce montant **est révélateur de l'ampleur des efforts restant à accomplir pour maîtriser la dépense.**

a) Des pressions à la hausse toujours fortes sur la dépense de l'Etat

Comme indiqué précédemment, la faible inflation attendue en 2009 et 2010 devrait permettre à l'Etat de constater de substantielles économies. A l'inverse, la reprise économique s'accompagnera selon toute vraisemblance d'une reprise de l'inflation qui rendra **particulièrement dynamiques certains postes de dépenses obligatoires.**

La dépense de l'Etat devrait tout d'abord subir une forte pression à la hausse en raison de l'accroissement de la **charge de la dette**. A compter de 2011, la charge de la dette est en effet susceptible d'augmenter fortement en raison de l'accroissement actuel de son encours (effet volume), mais aussi de l'augmentation des **taux d'intérêt** et de **l'inflation** qui ne manqueront pas d'intervenir lors de la reprise économique. Le Gouvernement estime ainsi la croissance annuelle de la charge de la dette entre **3 et 4 milliards d'euros en moyenne** sur la période 2009-2012.

Les autres principaux facteurs d'augmentation résident :

1) dans les dépenses de **pensions**, dont la progression annuelle moyenne attendue sur 2009-2012 s'établit entre 1,75 et 2,25 milliards d'euros, sous l'effet du nombre important de départs de fonctionnaires en retraite et des revalorisations de pensions qui résulteront de l'inflation ;

³⁶ Rapport n° 457 (2007-2008).

2) dans l'évolution des **prélèvements sur recettes**, chiffrée entre +1 et +1,5 milliard d'euros en moyenne annuelle sur 2009-2012. La croissance du prélèvement sur recettes à destination des **collectivités locales** suivra, en application de l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques, le rythme de l'inflation. Le prélèvement sur recettes au profit de **l'Union européenne** pourrait connaître une progression encore plus dynamique, notamment imputable à la hausse significative des dépenses du budget communautaire.

Les **dépenses de personnel** devraient quant à elles, par application de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite, demeurer stables sur la période.

Les scénarios d'évolution de la dépense

| Postes | LFI 2009 en milliards d'euros | Progression moyenne annuelle 2009-2012 | |
|---------------------------|-------------------------------|--|-------------|
| | | Milliards d'euros | % en volume |
| Charge de la dette | 43 | 3 à 4 | 5 à 7 |
| Pensions | 35,3 | 1,75 à 2,25 | 3 à 4,5 |
| Personnel hors pensions | 84,2 | 0 à 0,5 | -1,5 à -1 |
| Autres dépenses | 114,6 | -0,75 à -2,25 | -2 à -3,5 |
| Prélèvements sur recettes | 71,1 | 1 à 1,5 | 0 à 0,5 |
| Total | 348,2 | 5 à 6 | 0,0 |

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

Sur la base des hypothèses formulées par le Gouvernement dans le tableau qui précède, votre rapporteur général a élaboré **deux scénarios « extrêmes »** d'évolution de la dépense publique :

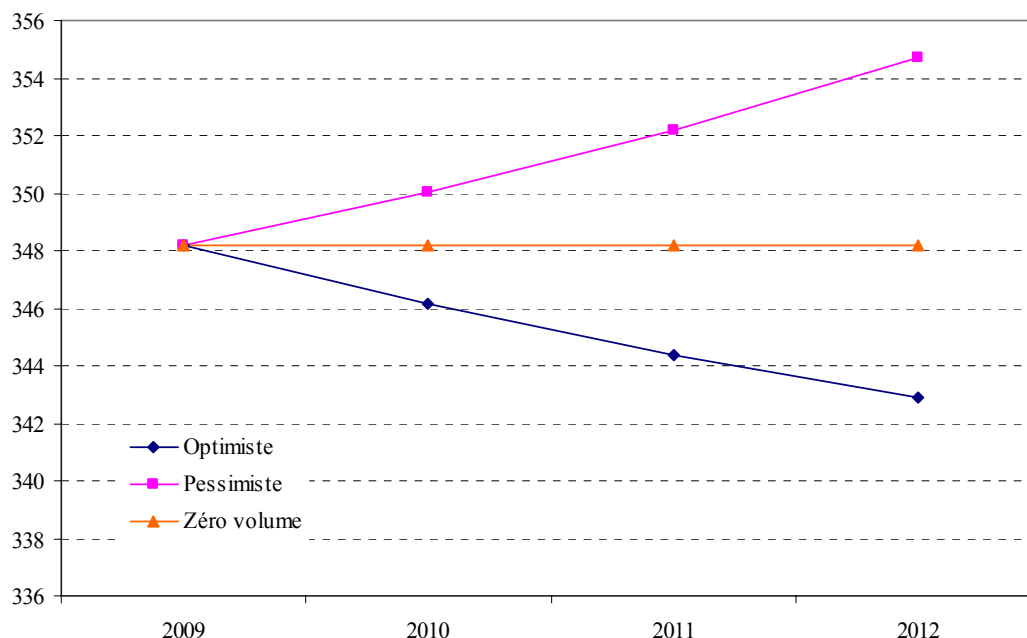
1) dans le scénario « **optimiste** », les dépenses de charge de la dette, de pensions, et les prélèvements sur recettes augmentent chaque année en volume au niveau minimal prévu par le Gouvernement. Les « autres dépenses » diminuent au maximum prévu par le Gouvernement et les dépenses de personnel sont stables ;

2) dans le scénario « **pessimiste** », le taux d'accroissement en volume des dépenses de charge de la dette, de pensions, de personnel et les prélèvements sur recettes est fixé au niveau maximal prévu par le Gouvernement. Les « autres dépenses » connaissent le taux de diminution en volume plus faible prévu par le Gouvernement.

Le graphique qui suit, montre que le potentiel d'écart à la règle du zéro volume n'est pas négligeable, et que **le potentiel d'écart à la hausse est sensiblement plus élevé que le potentiel d'écart à la baisse**. L'aléa, en la matière, est donc *a priori* défavorable sur la dépense de l'Etat.

Trois scénarios d'évolution des dépenses de l'Etat en volume

(en milliards d'euros constants)



Hypothèse Gouvernementale d'inflation d'1,2 % en 2009 et d'1,75 % en 2010 et 2011.

Source : commission des finances.

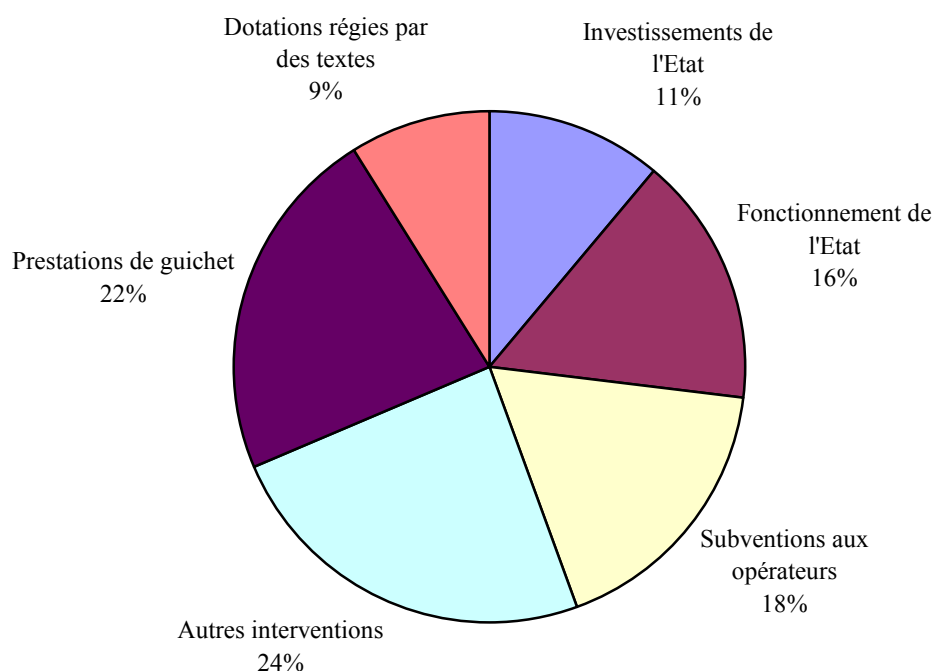
b) Vers des ajustements d'envergure sur les politiques d'intervention ?

L'ensemble des éléments qui précèdent rend d'autant plus cruciale une maîtrise des dépenses, qui devrait impliquer des **ajustements substantiels**. Selon le Gouvernement, « l'un des principaux enjeux de la deuxième phase de la RGPP sera de définir les réformes qui permettront de dégager les économies indispensables à la maîtrise de la dépense courante ».

Sur ce point, l'analyse des scénarios d'évolution de la dépense présentés par le Gouvernement et analysés plus haut est porteuse d'un enseignement intéressant. En effet, **la principale variable d'ajustement à la baisse des dépenses de l'Etat de 2009 à 2012 réside dans la catégorie « autres dépenses »**, dont la progression en moyenne annuelle devrait être comprise entre - 0,75 et - 2,25 milliards d'euros. Cette catégorie regroupe les investissements de l'Etat, ses dépenses de fonctionnement, les subventions aux opérateurs, les « prestations de guichet servies par l'Etat », les dotations régies par des textes et les autres interventions.

Ce « gisement » d'économies représentait un montant total de crédits de **111,4 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2009, soit un tiers du budget de l'Etat (cf. graphique).

Les « autres dépenses » : seul gisement d'économies ?



Source : commission des finances, d'après le rapport sur la dépense publique et son évolution annexé au projet de loi de finances pour 2009

Selon le rapport sur la dépense publique et son évolution annexé au projet de loi de finances pour 2009, cette catégorie recouvre des dépenses de natures très diverses et **dont le degré de rigidité est variable**.

S'agissant du pilotage annuel de la dépense, les marges de manœuvre sont, en particulier, **singulièrement limitées pour les dépenses régies par des textes ou indexées**, telles que les dotations aux pouvoirs publics, les concours aux collectivités territoriales hors prélèvement sur recettes ou les subventions d'équilibre versées par l'Etat à certains régimes spéciaux de retraite. A droit constant, **le potentiel d'économies est également faible sur les interventions de guichet**, qui répondent à des droits sociaux détenus par les ménages et sont le plus souvent indexées, ainsi que sur les **subventions pour charges de service public des opérateurs**, qui financent essentiellement les dépenses de personnel et de fonctionnement des innombrables « satellites » de l'Etat.

Ces éléments démontrent donc que **le gisement d'économies entrevu par le Gouvernement dans la catégorie des « autres dépenses » de l'Etat ne saurait être mobilisé qu'au prix de réformes de structure ambitieuses et visant les politiques d'intervention**. Ce constat est partagé par la Cour des comptes, qui, dans son rapport de juin 2009 sur la situation et les perspectives des finances publiques, voit dans les interventions de l'Etat « *un vaste champ de politiques à réexaminer* ».

3. La préservation des recettes : un impératif catégorique, compte tenu de la probable faiblesse de l'élasticité au PIB des recettes publiques

a) Le ralentissement du dynamisme des recettes par rapport au PIB

Votre commission des finances a toujours mis l'accent sur le paramètre important que constitue **l'élasticité des recettes par rapport au PIB**. En particulier elle a toujours insisté sur le fait que cette élasticité devait **sur le long terme** être – à législation constante –, **proche de l'unité**.

Il en résulte que les taux élevés constatés ces dernières années, devraient avoir pour contrepartie, en phase basse du cycle, un taux de croissance des recettes inférieur à celui de l'économie et ce tant pour les recettes de l'Etat que pour celles de la Sécurité sociale.

Les cotisations sociales sont assises sur des revenus d'activité qui non seulement se contractent en période de récession mais encore croissent en général moins vite que le PIB en phase de reprise.

Quant à l'élasticité des recettes fiscales, qui a été particulièrement élevée ces dernières années, elle pourrait, comme cela a été le cas au milieu des années 90, être désormais sensiblement inférieure à l'unité. Au surplus, ainsi que le souligne la Cour des comptes, il convient de prendre en compte l'impact de certaines mesures discrétionnaires comme la possibilité pour les entreprises de reporter en avant leurs déficits fiscaux à fin 2008, ce qui représente sur le long terme une perte potentielle d'impôt sur les sociétés de 40 milliards d'euros.

b) Des règles de bonne gouvernance en matière de recettes à l'application problématique

La loi de programmation des finances publiques 2009-2012 comprend un certain nombre de dispositions tendant à préserver les recettes publiques :

- son article 9 prévoit qu'au cours de la programmation, les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat, sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire ;

- son article 10 prévoit qu'au titre de la période de programmation, les mesures nouvelles (qu'il s'agisse ou non de la création de « niches ») relatives aux principales recettes de l'Etat ou des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peuvent avoir pour conséquence de faire passer ces recettes en deçà de certains niveaux, définis en euros courants ;

- son article 11 prévoit que les créations ou extensions de « niches » fiscales ou sociales sont compensées par des suppressions ou diminutions d'autres « niches ».

A l'initiative de votre commission des finances, les dispositions de l'article 11 ont été considérablement « durcies »³⁷. Ainsi, contrairement au texte initial, la règle fixée par l'article 11 s'entend au titre de chaque année de la période de programmation (et non de la période de programmation considérée globalement). Il est en outre précisé que chaque « niche » instaurée par un texte promulgué au cours de la période de programmation, n'est applicable qu'au titre des quatre années qui suivent celle de son entrée en vigueur.

Votre rapporteur général sera attentif à ce que ces dispositions soient effectivement appliquées. Or un certain nombre d'initiatives lui font craindre que le Gouvernement ne soit pas pleinement conscient des enjeux attachés à ce qu'il est convenu d'appeler la « sécurisation des recettes ».

c) Deux initiatives sans doute prématurées mettant en danger la nécessaire « sécurisation » des recettes

Deux exemples lui paraissent témoigner d'une certaine forme de « douce insouciance », alors que la crise devrait, au contraire, inciter à la prudence et conduire à attendre des jours meilleurs pour entreprendre des réformes d'envergure :

- **la réforme de la taxe professionnelle**, qui paraît d'autant plus délicate à mener qu'elle risque de déséquilibrer soit le budget de l'Etat – si c'est lui qui supporte l'écart entre le produit de la taxe professionnelle actuelle et des prélèvements maintenus sur la part foncière de celle-ci ou sur la valeur ajoutée – soit ceux des collectivités locales déjà confrontées à l'alourdissement des charges d'action sociale en tous genres ;

- **l'abaissement de la TVA sur la restauration**, qui n'avait pas un caractère d'urgence tel qu'elle ne puisse être évaluée – son impact sur l'emploi est au demeurant incertain – et décidée dans le cadre de cohérence que constitue la loi de finances. L'importance des enjeux budgétaires, 1,2 milliard d'euros de moins values de recettes dès 2009 et sans doute près de 3 milliards d'euros en 2010, aurait justifié un débat plus approfondi au regard de la solution alternative préconisée par votre rapporteur général, consistant à mettre en place un taux de TVA intermédiaire.

³⁷ Divers amendements de votre commission des finances ont en revanche été retirés, après avoir reçu un avis défavorable du Gouvernement :

- un amendement à l'article 5 du texte promulgué (relatif aux dépenses de l'Etat) prévoyant que la progression annuelle des dépenses fiscales n'excède pas, au cours de la période de programmation, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation ;

- un premier amendement à l'article 10 du texte promulgué prévoyant que la règle concernée s'applique non au niveau de l'ensemble de la période de programmation (ce qui serait peu contraignant en pratique, le Gouvernement pouvant prétexter d'une volonté affichée de supprimer les allègements fiscaux et sociaux en fin de période), mais à celui de chaque année de la période de programmation ;

- un deuxième amendement au même article, tendant à remplacer la référence à des seuils de recettes exprimés en euros courants par une référence à un niveau de déficit public exprimé en points de PIB : il s'agissait d'éviter que cette règle soit vidée de son sens en période d'inflation forte. Cette proposition a évidemment perdu beaucoup de son intérêt dans le contexte actuel.

En tout état de cause, il aurait été plus opportun selon votre rapporteur général de **respecter une forme de « moratoire fiscal »**, sachant que les collectivités publiques, qu'il s'agisse de l'Etat, des collectivités locales ou de la Sécurité sociale vont devoir faire face aux charges – elles, aussi urgentes qu'inéluctables – consécutives au vieillissement de la population.

B. FAIRE PREUVE D'UNE VIGILANCE DE TOUS LES INSTANTS EN MATIÈRE DE DETTE PUBLIQUE

Si la crise et les mesures du plan de relance n'auront, en première analyse, qu'un impact temporaire sur le solde, il n'en sera pas de même sur l'endettement, dont l'accroissement massif nécessitera un **effort long et soutenu de résorption**. Dans ces conditions, une vigilance accrue sur la dette passe aujourd'hui par une correcte anticipation des effets de son augmentation sur les équilibres futurs ainsi que par une amélioration de l'information du Parlement quant aux conditions de son financement.

1. Les enjeux d'une prolifération des titres d'Etat

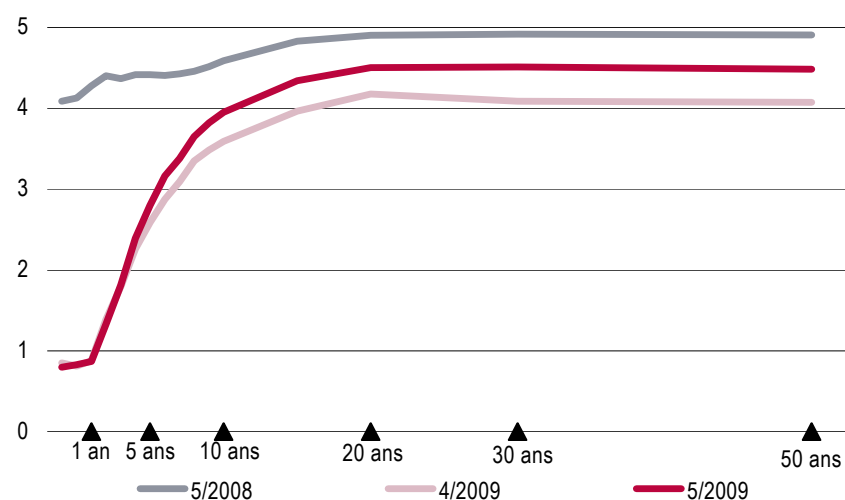
a) Taux d'intérêt : les Etats dans « l'œil du cyclone »

Grâce aux interventions des banques centrales, les taux à court et moyen termes ont connu une baisse *a priori* sans précédent dans l'histoire monétaire récente. Comme le montre le tableau ci-dessous, les taux d'intérêt à 1 an sont passés d'un peu plus de 4 % en mai 2008 à moins de 1 % en mai 2009.

Même si l'on constate en mai 2009 pour les échéances supérieures ou égales à trois ans une tendance au rattrapage, cette situation devrait, compte tenu de l'attitude des banques centrales, perdurer dans les prochains mois. Toute la question est de savoir pour combien de temps.

**Courbe des taux
sur titres d'État français**

valeur en fin de mois, en %



source : Bloomberg

Un certain nombre d'experts des marchés financiers anticipent ainsi un taux de l'emprunt de référence à 10 ans américain de 3,25 % fin 2009, contre 3,5 % aujourd'hui, ainsi que de 3,0 % contre 3,4 % pour celui de la zone euro.

(en %)

Courbe des taux sur titres d'Etat français

| Echéance | | 5/2008 | 4/2009 | 5/2009 |
|----------|----|--------|--------|--------|
| 3 mois | 1 | 4,088 | 0,852 | 0,798 |
| 6 mois | 2 | 4,129 | 0,812 | 0,829 |
| 1 an | 3 | 4,280 | 0,878 | 0,868 |
| 2 ans | 4 | 4,402 | 1,388 | 1,330 |
| 3 ans | 5 | 4,368 | 1,798 | 1,816 |
| 4 ans | 6 | 4,416 | 2,263 | 2,393 |
| 5 ans | 7 | 4,419 | 2,590 | 2,801 |
| 6 ans | 8 | 4,407 | 2,875 | 3,163 |
| 7 ans | 9 | 4,428 | 3,093 | 3,378 |
| 8 ans | 10 | 4,461 | 3,350 | 3,651 |
| 9 ans | 11 | 4,516 | 3,484 | 3,822 |
| 10 ans | 12 | 4,592 | 3,590 | 3,953 |
| 15 ans | 17 | 4,829 | 3,964 | 4,343 |
| 20 ans | 22 | 4,903 | 4,178 | 4,507 |
| 30 ans | 32 | 4,920 | 4,090 | 4,514 |
| 50 ans | 52 | 4,908 | 4,076 | 4,483 |

Source : Bloomberg

Pour l'instant, selon l'économiste Patrick Artus, les banques ont, compte tenu de la faiblesse de la demande de crédit des entreprises, tendance à investir les abondantes liquidités qu'elles détiennent, en titres publics, parce qu'elles ont le souci **d'éviter une consommation supplémentaire de fonds propres**. Cette propension empêcherait la hausse des taux longs malgré les déficits publics.

Par ailleurs, les entreprises feraient preuve d'une telle **préférence pour la liquidité** qu'elles sont prêtes à se contenter d'une rémunération extrêmement faible, voire symbolique, pour conserver la parfaite disponibilité de leurs avoirs. Mais tôt ou tard cette situation exceptionnelle devrait prendre fin.

b) La signature de la France toujours très recherchée

Les risques associés à une dette publique excessive sont bien connus. L'augmentation de la dette s'accompagne tout d'abord de l'accroissement de sa charge, qui **réduit les marges de manœuvre futures de la politique budgétaire** et sa capacité à exercer une influence contracyclique à court terme.

En second lieu, l'abondance de titres souverains peut conduire à une **éviction de l'investissement privé**, dans la mesure où les emprunteurs publics et privés sont en concurrence sur le marché des fonds prêtables. Ceci conduit à une **hausse des taux d'intérêt**, lorsque l'augmentation de l'offre de titres publics se solde par une baisse des prix et oblige les Etats à offrir une rémunération supérieure pour attirer de nouveaux prêteurs. Cette hausse peut, au demeurant s'accroître si les emprunteurs viennent à douter de la capacité de l'Etat à payer ses échéances futures, ce qui conduit à une **augmentation de la prime de risque**.

Selon la Cour des comptes, la dette publique pourrait atteindre 79,7 % du PIB en 2009 et 86 % en 2010³⁸. Par ricochet, la charge d'intérêts, qui s'élevait à 2,8 % du PIB en 2008, pourrait atteindre 3,7 % en 2012 si la dette atteignait 90 % de la richesse nationale³⁹.

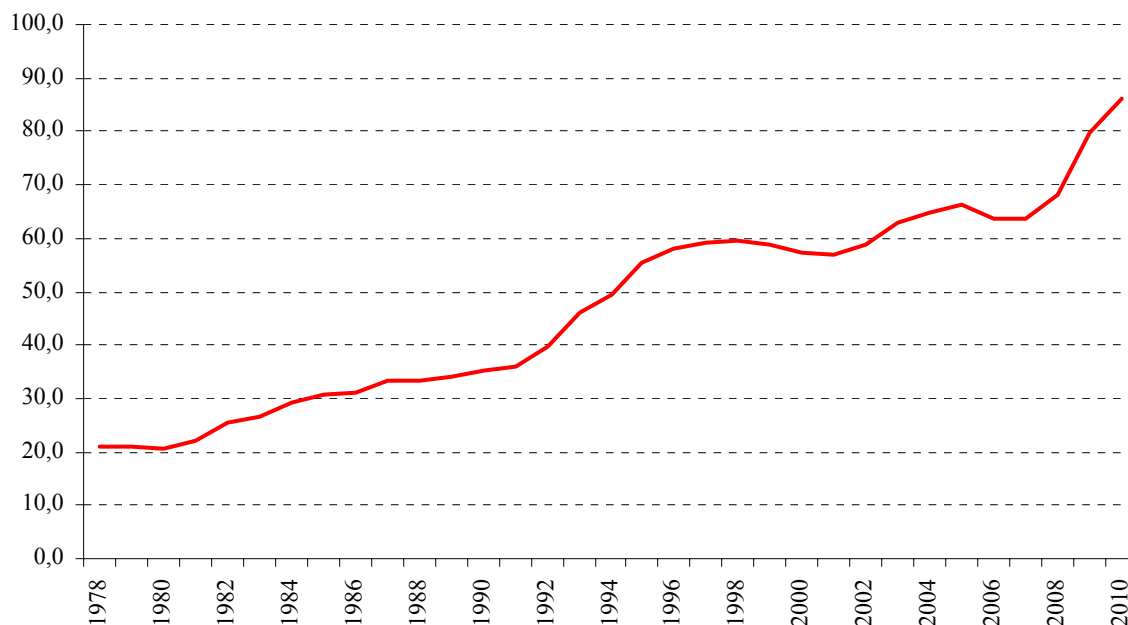
Les niveaux atteints par l'endettement, sous l'effet du financement des mesures de relance, posent aujourd'hui clairement la question d'un éventuel « emballement » de la dette et de la soutenabilité à moyen terme de nos finances publiques.

³⁸ Ces estimations incluent la dette résultant des émissions de la Société de financement de l'économie française, dont l'inclusion dans le périmètre de la dette publique au sens de Maastricht fait encore débat entre Eurostat et l'INSEE d'une part, et le Gouvernement d'autre part.

³⁹ A taux d'intérêt moyen constant.

La dette « maastrichtienne » depuis 1978

(en % du PIB)



Source : commission des finances, d'après données INSEE et Commission européenne (SFEF incluse)

Pour reprendre la définition de l'INSEE⁴⁰, « la soutenabilité correspond à la situation d'un Etat dont la solvabilité est assurée **sans qu'il ait particulièrement besoin d'ajuster sa politique budgétaire dans l'avenir** ». L'absence de soutenabilité des finances publiques est donc diagnostiquée lorsque le respect de la contrainte budgétaire intertemporelle n'est plus possible **sans ajustement conséquent sur les recettes ou les dépenses**.

Pour la Cour des comptes, un tel scénario ne constitue pas une vue de l'esprit, et l'emballement de la dette publique doit être considéré comme « envisageable ». Ainsi, sur le fondement d'une dette égale à 80 % du PIB en 2009 et d'un écart de 1,5 point entre le taux d'intérêt et le taux de croissance, un creusement du déficit primaire de 0,1 point⁴¹ par an conduirait à un niveau d'endettement de 100 % du PIB en 2018. Le service de la dette atteindrait 4 % du PIB⁴² et absorberait l'équivalent du produit de la TVA, soit 20 % des prélèvements obligatoires.

A moindre échéance, le rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques fait état d'une évolution de la charge d'intérêt comprise, de 2009 à 2012, **entre 5 % et 7 % en moyenne annuelle et en volume**, soit une charge de la dette oscillant entre 50 et 53 milliards d'euros en 2012 (cf. graphique).

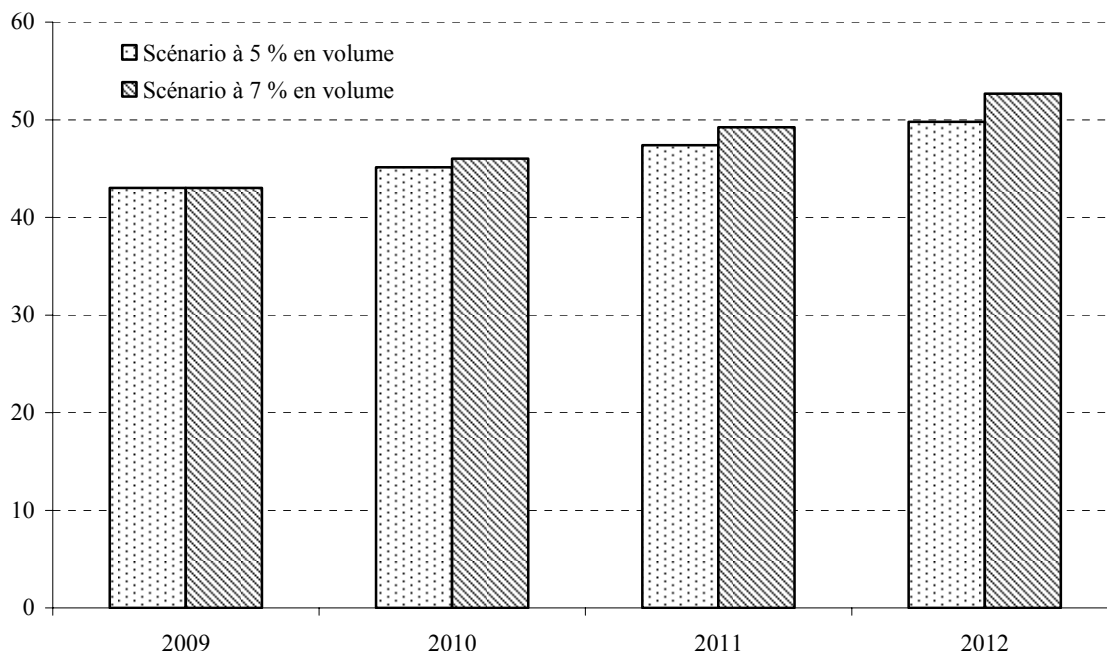
⁴⁰ La dette publique en France : la tendance des vingt dernières années est-elle soutenable ? INSEE

⁴¹ Lié, par exemple, au poids croissant des dépenses de vieillissement.

⁴² Sur la base d'un taux d'intérêt à 4 %.

Evolution de la charge de la dette de 2009 à 2012

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques

Dans ces conditions, on peut légitimement se demander à partir de quel niveau d'endettement la crédibilité de la signature française serait entamée, entraînant une augmentation de la prime de risque à servir aux investisseurs et par conséquent de la charge d'intérêts à faire supporter aux contribuables.

A ce stade, les trois agences de notation (*Fitch Ratings*, *Moody's* et *Standard & Poor's*) attribuent une note AAA, soit le niveau le plus élevé, à la dette publique française. Selon l'Agence France Trésor, la perspective attachée à cette notation est **stable** chez les trois agences, en dépit de la hausse de l'endettement public résultant des mesures de soutien à l'économie et au secteur financier. Ces mesures sont en effet perçues comme nécessaires pour amortir les effets de la crise et préserver la solidité du secteur financier français, **et ne sont pas considérées par les agences comme une source d'inquiétude à court terme**. Néanmoins, celles-ci **porteront une attention soutenue aux modalités de la sortie de crise**, tant pour la France que pour les autres Etats, ainsi qu'aux actions entreprises pour rétablir l'équilibre de leurs finances publiques.

Standard & Poor's estime que la dette publique française pourrait atteindre jusqu'à un niveau de 91 % du PIB en 2015, contre 82 % pour l'Allemagne et 100 % pour **le Royaume-Uni, dont la notation AAA est**

désormais « sous perspective négative ». Il faut toutefois noter qu'à l'exception de l'Irlande, du Royaume-Uni et de l'Espagne⁴³, les déficits français anticipés sont les plus élevés de l'échantillon de quinze pays retenus par l'agence.

Pour *Fitch*, la question cruciale résidera dans la capacité des Etats proportionnellement les plus endettés – dont la France – à s'engager sur la voie du désendettement après la crise. A cet égard, l'agence observe que la France témoigne d'une tradition d'augmentation de la dette publique **suivie de stabilisation plutôt que de décrue**.

Enfin, selon un classement des 18 Etats notés AAA, fondé sur les indicateurs financiers et la capacité d'ajustement des Etats, *Moody's* **place la France dans le groupe des plus « résistants »**, au même titre que l'Allemagne, le Canada et les pays scandinaves. L'agence estime en particulier **que la France dispose d'une très bonne capacité d'ajustement économique (4^{ème} sur 18)**, compte tenu de la diversification de son économie (1^{ère}), de la faible volatilité de celle-ci (2^{ème}) et de son *leadership* industriel (2^{ème}) mesuré par la taille cumulée, rapportée au PIB, des entreprises françaises parmi les 500 plus importantes. Les scores français sont, en revanche, en retrait sur les critères de la compétitivité globale (13^{ème}) et de l'innovation (13^{ème}), ce qui mérite réflexion, au cœur du débat sur les « dépenses d'avenir ».

Quelques simulations chiffrées permettent de faire ressortir l'importance des enjeux liés à la préservation de la qualité de la signature française. S'agissant de la dette à **court terme**, la comparaison des résultats des adjudications de bons du Trésor en France, Italie et Allemagne au cours du premier semestre de 2009 fait apparaître des écarts significatifs avec l'Italie⁴⁴, de l'ordre de + 24 points de base pour les bons à 3 mois et à 6 mois italiens et de + 32 points de base pour les bons à 12 mois. En appliquant ces écarts aux prévisions d'émissions en volume pour l'ensemble de l'année 2009, **la charge budgétaire de la dette à court terme augmenterait de l'ordre de 600 millions d'euros si la France devait servir le même taux d'intérêt que l'Italie**.

Concernant la dette à **long terme**, l'indicateur de *spreads* au sein de la zone euro calculé par l'Agence France Trésor fait apparaître que l'Allemagne et la France se financent à moyen et long terme respectivement à - 60 points de base et - 38 points de base sous la moyenne de la zone euro. L'Italie se finance, quant à elle, 47 points de base au-dessus de cette moyenne⁴⁵.

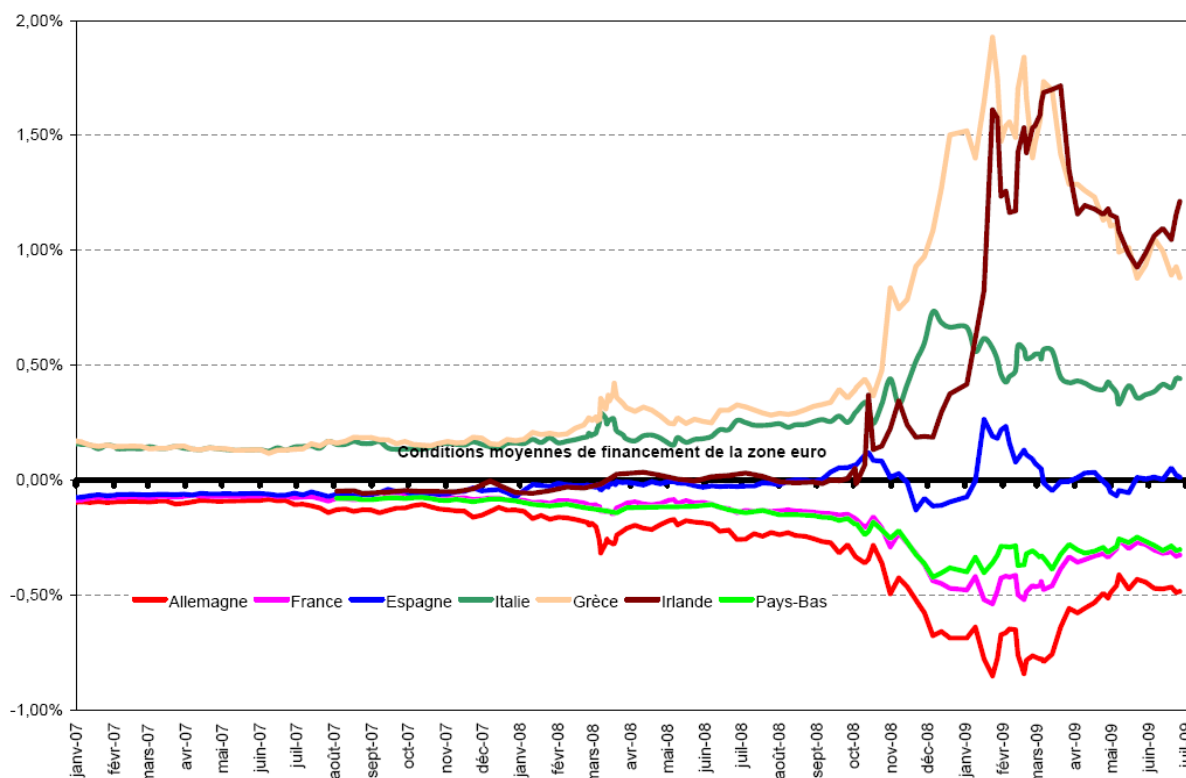
⁴³ Soit les trois pays dont la notation est « sous pression ».

⁴⁴ Les écarts sont pratiquement insignifiants avec l'Allemagne : pour les bons à 3 mois, les taux allemands ressortent en moyenne à + 0,7 point de base ; pour ceux à 6 mois et à 12 mois, l'écart est de l'ordre de - 3 à - 4 points de base.

⁴⁵ Par rapport à la France, l'écart ressort donc à - 22 points de base pour l'Allemagne et à + 85 points de base pour l'Italie.

En multipliant ces écarts de taux par le volume d'émissions de dette à moyen et long terme prévu pour 2009, soit 155 milliards d'euros, **la charge d'intérêts en année pleine associée à ces émissions augmenterait de l'ordre d'1,3 milliard d'euros si la France se finançait aux taux italiens et diminuerait de l'ordre de 350 millions d'euros sur la base des taux allemands**⁴⁶.

Evolution des *spreads* par rapport à la moyenne des conditions de financement de la zone euro



Source : Agence France Trésor

c) Le débat sur la dette publique comme indicateur de la soutenabilité des modèles de développement nationaux

Les éléments qui précèdent justifient que le Parlement témoigne d'une **vigilance accrue** en ce qui concerne notre niveau d'endettement. Cette vigilance impose tout d'abord de ne pas s'en tenir à l'approche « maastrichtienne » de la dette, telle que définie par Eurostat, et de la mettre en perspective à l'aide d'une **approche bilancielle**. Elle implique également **d'améliorer l'information parlementaire** sur les choix stratégiques des administrations chargées de la politique d'émission de l'Etat.

⁴⁶ Ces chiffres ont toutefois un caractère essentiellement illustratif dans la mesure où ils ne s'appuient pas sur les modalités précises de calcul de la charge budgétaire qu'il est très délicat de décliner dans le cadre d'un tel exercice de simulation.

(1) La dette brute : une approche aujourd'hui trop rudimentaire

La dette publique, telle qu'appréhendée pour l'application du Pacte de stabilité et de croissance, est une dette **brute**, nominale et consolidée. En tant que dette **brute**, elle ne rend compte qu'en partie de la situation financière des administrations et de la soutenabilité des finances publiques, puisqu'elle ignore les **actifs** détenus par les administrations publiques.

S'il peut pallier à cet inconvénient, le calcul d'une **dette nette**, en retranchant de la dette brute les actifs physiques et financiers⁴⁷, présente également plusieurs limites. Selon la Cour des comptes, ces limites tiennent en premier lieu à la difficile valorisation des actifs **physiques** et à leur caractère non cessible, qui « *ne permettent pas de les intégrer dans une analyse des risques de solvabilité posés par l'endettement public* ».

S'agissant de la dette nette des actifs **financiers**, qui s'élevait à 34 % du PIB en France en 2007, contre 44 % dans la zone euro, elle est estimée par l'OCDE sur la base de la valeur de marché des actifs. Compte tenu du poids des actions et des participations, le recours à ce mode de valorisation rend l'appréciation de la dette nette française très **sensible à la conjoncture**.

La présentation des recettes et dépenses budgétaires de l'Etat en **sections d'investissement et de fonctionnement**, telle qu'elle figure dans chaque projet de loi de finances, peut fournir quelques éléments d'information.

Le projet de loi de finances pour 2009 enseigne ainsi que 165,30 milliards d'euros de ressources d'emprunt⁴⁸ ont vocation à financer à hauteur de 32,54 milliards d'euros le déficit de la section de fonctionnement, à hauteur de 19,15 milliards d'euros des dépenses d'investissement et à hauteur de 118,61 milliards d'euros l'amortissement des emprunts passés et les prises de participation.

Moins de 20 % de l'emprunt contracté sont donc consacrés au « fonctionnement courant », tandis que 11,6 % vont à l'investissement, et le solde au désendettement ou aux prises de participation.

**La section d'investissement du budget de l'Etat selon
le projet de loi de finances pour 2009**

(en milliards d'euros)

| Recettes pour 2009 | | Dépenses pour 2009 | |
|---|---------------|---------------------------------------|---------------|
| Déficit de la section de fonctionnement | -32,54 | 1. Dépenses d'investissement | 19,15 |
| 1. Cessions d'immobilisations financières | 5,00 | 2. Dépenses d'opérations financières* | 118,61 |
| 2. Ressources d'emprunt | 165,30 | | |
| Total | 137,76 | Total | 137,76 |

* Dont remboursements d'emprunts et autres charges de trésorerie (113,20 milliards d'euros), Opérations financières (5 milliards d'euros) et Participations (0,41 milliard d'euros).
Source : projet de loi de finances pour 2009.

⁴⁷ Dépôts, crédits, titres de créance négociables, participations.

⁴⁸ Complétées par 5 milliards d'euros de ressources tirées des cessions d'immobilisations financières.

Ainsi que votre rapporteur général l'a déjà souligné, la présentation du budget de l'Etat en sections d'investissement et de fonctionnement demeure toutefois **trop peu documentée pour constituer un outil d'analyse totalement pertinent** à la disposition du Parlement.

De surcroît, les dépenses d'investissement présentées dans la section d'investissement ne correspondent pas *stricto sensu* aux crédits du titre 5 au sens de la nomenclature budgétaire.

Cette divergence de périmètre ajoute encore au « flou » entourant la notion d'investissement public, « flou » qui apparaît particulièrement regrettable à l'heure où le débat se focalise sur les dépenses d'avenir.

(2) La « règle d'or » : un principe de bonne gestion à adapter au contexte actuel d'hypertrophie des dettes publiques

Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a, dans un entretien au Financial Times Deutschland du 2 juin dernier, relancé le débat sur la discipline budgétaire en affirmant qu'il faut « **réfléchir à un traitement spécial pour les dettes qui apparaissent comme les conséquences de la crise** ».

Interprétée comme conduisant à faire la différence entre la « bonne » et la « mauvaise » dette – à l'image du « bon » et du « mauvais » cholestérol –, cette déclaration a suscité des critiques. Votre rapporteur général rappelle que, dès lors qu'une dette doit être remboursée, il n'y a pas de « bonne » et de « mauvaise » dette mais simplement de la dette « tout court », dont il faut assurer le service.

S'il s'agit de distinguer « *les déficits réversibles liés à la crise* » de celui « *récurrent depuis trente ans* », la déclaration prend du sens, même s'il convient d'affiner l'analyse.

Cette « dette de crise » s'oppose effectivement à une « dette structurelle » ou « **dette historique** », héritée du passé, une sorte de « legacy debt ». Celle-ci correspond au legs de trente cinq années sinon de laxisme, du moins d'incapacité à prélever des ressources suffisantes pour couvrir les besoins publics.

Mais la « **dette de crise** » recouvre des réalités différentes, qui doivent être soigneusement distinguées notamment au regard de la notion de réversibilité.

En premier lieu, au sein de celle-ci, il y a la traduction de moins values de recettes et de suppléments de dépenses qui résultent de façon mécanique de la crise. Ce déficit, consécutif au jeu des stabilisateurs automatiques, débouche sur une **dette** que l'on peut qualifier de « **passive** ».

Toute la question est de savoir si le déficit et la dette ainsi constitués vont se résorber lorsque les différentes économies retrouveront leur croissance tendancielle.

L'exemple anglais a le mérite d'attirer l'attention sur la **façon dont la crise va impacter la croissance potentielle**. Le Gouvernement britannique a ainsi considéré que **le choc de croissance a pour conséquence un recul, non rattrapable, du PIB potentiel**. En d'autres termes, et dès lors qu'il faut réajuster les paramètres relatifs à la croissance potentielle, **la résorption du « déficit de crise » et de la « dette de crise » qui en résulte, ne peut reposer sur le seul jeu des stabilisateurs automatiques et exige des efforts complémentaires d'envergure**.

En second lieu, à l'intérieur de cette « dette de crise » il est un autre type de dettes qu'il paraît légitime d'isoler au regard du critère, effectivement essentiel, de réversibilité : **la dette qui finance des opérations en capital** et notamment des achats d'actifs pour soutenir le système bancaire.

L'endettement de la SFEF doit-il être sorti de la dette des administrations publiques ? Certainement pas, mais la signification économique de cet endettement est sensiblement différente.

D'une part, il s'agit « d'une **dette qui rapporte** », l'Etat intervenant en tant que quasi-banque centrale pour réaliser des opérations de transformation et se faisant rémunérer pour ce service d'intermédiation financière.

D'autre part, s'agissant des prises de participation –et la France n'est pas à cet égard dans une situation différente de celle d'autres pays– cette dette a pour contrepartie des actifs théoriquement liquides en tous cas valorisables. Bref, il s'agit d'une « **dette avec contrepartie** », qui, de surcroît, peut même être productrice de revenus. Certes, ces actifs ne peuvent pas être remis brutalement sur le marché –on le voit avec l'Angleterre– mais ils ont vocation à être revendus à court terme. Ces opérations en capital sont, par nature, éminemment réversibles.

La « règle d'or », entendue comme n'autorisant l'Etat à emprunter que pour financer ses dépenses d'investissement, telle que l'ont plus ou moins appliquée les Britanniques ces dernières années, doit être interprétée dans les circonstances actuelles, même en ne recherchant l'équilibre que sur la durée du cycle économique.

En revanche, cette notion peut aujourd'hui déboucher sur de nouvelles lignes de conduite : concentrer les actions publiques sur celles correspondant à de l'investissement et continuer à réduire le plus possible les dépenses de fonctionnement.

Certaines dépenses relevant du « déficit de crise », bien que ne constituant pas des investissements au sens comptable, n'en ont pas moins, du fait de leur effet multiplicateur, un impact positif sur la croissance :

- faut-il, parce qu'elles ont pour objet d'atténuer la crise et d'en raccourcir la durée (soutien de la consommation ou sauvegarde de la trésorerie des entreprises par exemple), les traiter à part ?

- faut-il, au contraire, considérer ces décisions discrétionnaires comme des dépenses courantes comme les autres ? De fait si elles creusent bien le déficit structurel, elles stimulent aussi la croissance et donc le respect du ratio dette/PIB. Cette dette comme celle qui résulte de l'investissement, est certes une **dette active** mais elle ne comporte pas de contreparties en termes d'actif et ne peut être considérée comme suffisamment « vertueuse » pour justifier un traitement à part.

En tout état de cause, la soutenabilité des finances publiques doit être appréciée au regard du cycle : c'est ce que fait **le marché quand il tend à proportionner l'ampleur du « spread » qu'il exige d'un pays, à l'aune de la solidité de son modèle économique.**

Pour résumer cette analyse, il convient de **distinguer la dette de fonctionnement de celle adossée à des actifs**, qu'ils soient financiers ou physiques, qui n'a pas la même nature que celle finançant des opérations courantes.

C'est le **nouveau sens de la « règle d'or » : une dette, qui peut se rembourser avec la cession d'un actif ou qui s'amortit en même temps que lui, peut être considérée comme soutenable voire comme « bonne », surtout lorsqu'elle favorise l'amélioration de la productivité des facteurs et donc la croissance.**

(3) La nécessaire prise en compte des engagements hors-bilan – de fait ou de droit – dans le cadre de la réforme de la gouvernance d'Eurostat

Le débat ouvert par Mme Christine Lagarde montre bien qu'il faut une analyse fine des causes du déficit comme de la **structure de la dette dans une optique bilancielle**. A ces deux niveaux, il y a des charges qui correspondent à de la consommation et d'autres qui constituent de l'investissement.

Au titre des enrichissements souhaitables de l'approche « maastrichtienne », l'appréciation des **engagements hors bilan** des Etats doit enfin constituer une priorité.

A cette fin, une mise en relation des pratiques des certificateurs nationaux serait propice à élaborer une méthodologie commune d'évaluation du hors bilan des Etats, dont l'évolution constitue un **indice beaucoup plus pertinent de la soutenabilité à long terme des finances publiques que celle de leur endettement brut**.

Selon les calculs de l'INSEE, à la fin de 2008, la dette des administrations publiques au sens de Maastricht s'élève à 1 327,1 milliards d'euros, soit 68,1 % du PIB, après 63,8 % fin 2007.

Au sein de celle-ci, **la contribution de l'Etat à la dette publique dépasse les mille milliards d'euros. Elle a progressé de 107,0 milliards d'euros en 2008, soit une augmentation plus importante que son déficit (54,1 milliards d'euros).** La différence résulte notamment du financement de la

Société de prise de participation de l'Etat (11,6 milliards d'euros), de la reprise des dettes du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (8,0 milliards) et d'une hausse de la trésorerie de l'Etat (+ 11,8 milliards) par anticipation des dépenses de l'année 2009.

Au total, **la dette publique nette augmente moins rapidement que la dette au sens de Maastricht : elle s'établit à 61,3 % du PIB, après 59,1 % en 2007.** En particulier, les mesures d'aide au secteur financier intervenues en fin d'année n'ont quasiment pas d'impact sur l'évolution de la dette publique nette (+ 1,0 milliard d'euros) dans la mesure où elles conduisent aussi à augmenter l'actif des administrations publiques.

Dettes publique notifiée et dette publique nette

| | Au 31/12/2007 | | | | Au 31/12/2008 | | | |
|--|-------------------------|-------------|----------------------|-------------|-------------------------|-------------|----------------------|-------------|
| | Dette publique notifiée | | Dette publique nette | | Dette publique notifiée | | Dette publique nette | |
| | En milliards d'euros | En % du PIB | En milliards d'euros | En % du PIB | En milliards d'euros | En % du PIB | En milliards d'euros | En % du PIB |
| Etat | 929,2 | 49 | 899,5 | 47,5 | 1036,2 | 53,1 | 995,4 | 51 |
| Organismes divers d'administration centrale | 97,7 | 5,2 | 74,4 | 3,9 | 109,1 | 5,6 | 58,2 | 3 |
| Administrations locales | 136,7 | 7,2 | 123,9 | 6,5 | 146,7 | 7,5 | 134,4 | 6,9 |
| Administrations de sécurité sociale | 45,2 | 2,4 | 22,8 | 1,2 | 35,1 | 1,8 | 7,9 | 0,4 |
| Total administrations publiques | 1208,8 | 63,8 | 1120,6 | 59,1 | 1327,1 | 68,1 | 1195,8 | 61,3 |

Source : Insee, comptes nationaux, base 2010

Au total, votre rapporteur général considère donc que **la « fiction maastrichtienne » doit céder la place à une analyse plus réaliste.** Il incombe à l'analyse bilancielle de **rechercher**, Etat par Etat, **la réalité des risques et des engagements.** L'élaboration d'une méthode d'évaluation de l'endettement public moins « fruste » que celle d'Eurostat est urgente dans la mesure où elle conditionne la qualité de l'information des créanciers de la sphère publique.

Dans un contexte où les questions de confiance sont essentielles, il est important d'adapter **la gouvernance d'Eurostat pour en faire une véritable autorité comptable indépendante,** capable d'évaluer et de comparer les engagements des Etats, que ceux-ci soient directs ou indirects au travers de ceux de leur système bancaire.

Tant que durera la crise en effet, il convient de ne pas s'attacher à des considérations simplement juridiques pour considérer au titre des engagements des Etats les **soutiens de fait** que ceux-ci pourraient être amenés à accorder pour venir en aide **à leur système bancaire comme à des filières industrielles**.

Les marchés ne s'y sont pas trompés, quand ils ont estimé que les emprunts de l'Etat autrichien devaient supporter une prime de risque pour tenir compte du coût des interventions publiques en faveur des banques que pourrait rendre nécessaire la dépréciation de leurs créances sur certains pays d'Europe centrale et orientale.

2. Un emprunt national pour les dépenses d'avenir ?

Dans sa déclaration devant le Parlement réuni en Congrès, le Président de la République a, le 22 juin 2009, évoqué le financement des « *priorités nationales* » par un « *emprunt (...) soit auprès des Français, soit sur les marchés financiers* ».

Il est évident que la mobilisation de l'épargne nationale peut répondre à des objectifs plus larges que la poursuite du seul optimum économique. Les expériences passées en matière d'emprunt national témoignent, à cet égard, que le recours à un tel type d'instrument se fonde également sur des **considérations de nature politique**.

Dans une monographie consacrée à l'*Emprunt de l'Etat*, le professeur Jean-Claude Ducros estime ainsi que l'emprunt national permet « *de **prendre l'avis de l'opinion en général**, voire, le cas échéant (de) réussir à attacher politiquement ses souscripteurs au Gouvernement qui l'a émis* »⁴⁹. Cette opinion mérite d'être citée même si elle est, bien-sûr, discutable.

Pour autant, le propos de votre rapporteur général se bornera ici à **évaluer les enjeux économiques de l'emprunt annoncé**, dans l'attente de précisions quant à ses finalités, son montant et ses modalités.

⁴⁹ Ainsi des propos, certes peu nuancés, de Cambon, qui voyait dans la « républicanisation » de la dette le meilleur moyen de faire des créanciers de l'Etat de bons républicains : « Vous verrez le capitaliste, qui désire un Roi parce qu'il a un Roi pour débiteur et qu'il craint de perdre sa créance si son débiteur n'est pas rétabli, désirer la République qui sera devenue sa débitrice parce qu'il craindra de perdre son capital en la perdant. Républicanisons la dette et tous les créanciers de la dette seront républicains ». Cité par Jean-Claude Ducros, *L'emprunt de l'Etat* (L'Harmattan 2008).

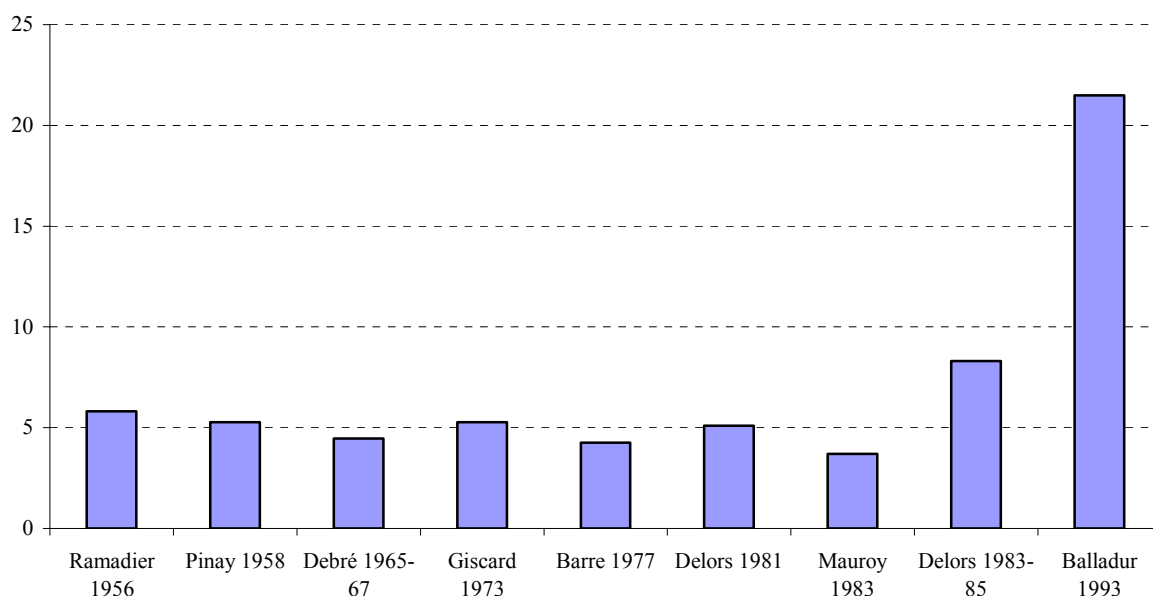
a) Une série de précédents

Pour s'en tenir à la période récente⁵⁰, la Cinquième République a vu le lancement de **neuf emprunts ou séries d'emprunts nationaux** (cf. graphique et tableau).

La variabilité des circonstances et des formes prises par ces opérations ne permet pas d'en dresser une typologie simple, mais plusieurs d'entre elles ont laissé une trace dans l'histoire des finances publiques, y compris pour n'avoir guère profité à leur équilibre⁵¹.

Les montants levés par quelques grands emprunts nationaux

(en milliards d'euros 2008)



Source : commission des finances

⁵⁰ Le recours à l'emprunt national a caractérisé nombre de régimes depuis la monarchie, à l'exception notable du règne de Napoléon I^{er}, ce dernier considérant l'emprunt « à la fois immoral et funeste », en ce qu'il « impose à l'avance les générations futures (...), sacrifie au moment présent ce que les hommes ont de plus cher, le bien-être de leurs enfants (...), mine insensiblement l'édifice public et condamne une génération aux malédictions de celles qui la suivent ». *Préambule du décret du 29 décembre 1810 relatif au monopole des tabacs, cité par Jean-Claude Ducros, L'emprunt de l'Etat (L'Harmattan 2008).*

⁵¹ Il en va ainsi de l'emprunt dit « Giscard » en 1973, assorti d'un coûteux mécanisme d'indexation. Cette indexation porta à la fois sur le capital et les intérêts et se composait d'une indexation principale sur l'unité de compte européenne (UCE) et d'une indexation subsidiaire sur le lingot d'or, appelée à jouer si la première devenait inutilisable. En 1978, soit dix ans avant l'échéance, l'effondrement du dollar américain conduisit à le faire déclarer inconvertible en or, ainsi que, par ricochet, l'UCE. L'emprunt fut donc indexé sur le lingot pour les dix années restant à courir, lingot dont le cours profita de l'affaissement du dollar. La sophistication du mécanisme d'indexation amena à rembourser un capital de 55 milliards de francs et des intérêts de 35 milliards de francs, pour un emprunt initial de 6,5 milliards.

Quelques emprunts nationaux au cours des 60 dernières années

| Emprunt et année | Motifs ou circonstances | Modalités | Produit |
|--|--|--|--|
| | | | (en milliards d'euros 2008) |
| Pinay 1952-1958 | 2 tranches d'émissions (1952 et 1958) | 3,5 % sur 60 ans | 8,55 en 1952 5,27 en 1958 |
| Ramadier 1956 | - | 5 % sur 15 ans | 5,81 |
| Emprunts nationaux d'équipement (Debré) 1965, 1966 et 1967 | Financement de la participation de l'Etat à l'effort national d'investissement productif | 5,5 % en 1965 et 6 % en 1967-1967 15 ans en 1965 et 1966 et 16 ans en 1967 | 4,46 |
| Giscard d'Estaing 1973 | Compensation de la baisse du produit de la TVA résultant de la diminution du taux | 7 % sur 15 ans | 5,27 (86,4 % de placement direct auprès du public) |
| Delors 1981 | Contribution au financement de la politique de relance économique en 1981 et 1982 | Taux nominal de 16,75 % et actuariel de 16,88 %, sur 6 ans. | 5,1 |
| Obligations renouvelables du Trésor Delors 1983 à 1985 (7 émissions) | Besoin pressant et considérable de financement du Trésor | De 10 % à 12 % sur 6 ans | 8,3 |
| Barre 1977 | - | 8,8 % sur 15 ans | 4,25 (72 % de placement direct auprès du public) |
| Mauroy 1983 | Emprunt obligatoire | Taux actuariel brut de 11 % payable <i>in fine</i> , 3 ans | 3,7 |
| Balladur 1993 | Objectif 1 : fournir au Trésor les liquidités nécessaires pour financer les conséquences de la suppression du « décalage d'un mois » en matière de TVA Objectif 2 : racheter une partie de la dette sociale | 6 % sur 4 ans | 21,49 |

Source : commission des finances, d'après l'AFT et L'Emprunt de l'Etat (J.-L. Ducros, L'Harmattan – 2008)

Certains de ces emprunts trouvent d'ailleurs un **écho singulier** dans le débat actuel sur les « dépenses d'avenir ». Ainsi, à l'époque où l'avenir se « planifiait », les « **emprunts nationaux d'équipement** » de M. Michel Debré, émis entre 1965 et 1967 à un taux variant en 5,5 et 6 %, furent précisément destinés à financer la participation de l'Etat à **l'effort national d'investissement**. Leur produit, d'un montant total de 3,75 milliards de francs, fut donc distribué aux entreprises publiques (EDF, GDF, Renault) et privées⁵² s'engageant à réaliser les objectifs du V^{ème} Plan.

Par ailleurs, deux emprunts levés à dix années d'intervalle se distinguent particulièrement de la série, l'un par son caractère **obligatoire** (emprunt « Mauroy » de 1983), l'autre par son **montant** (emprunt « Balladur » de 1993).

L'emprunt Mauroy fut la première des trois mesures prévues par la loi du 22 avril 1983 autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnances « *les mesures nécessaires pour rétablir l'équilibre du commerce extérieur, contenir le déficit des finances publiques, contribuer au financement des régimes de sécurité sociale et continuer à ralentir le rythme de l'inflation, tout en poursuivant la lutte contre le chômage* »⁵³. Aux côtés de l'emprunt, figuraient l'institution d'une contribution sur les revenus des personnes physiques versée à un établissement public chargé de contribuer au financement des régimes de sécurité sociale et la modification des tarifs de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. L'emprunt « Mauroy » fut imposé aux contribuables à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur la fortune, dans la proportion de 10 % du montant d'impôt sur le revenu acquitté. Sa durée fut de trois ans et son taux de 11 %, soit un niveau paradoxalement élevé. **13,4 milliards de francs** (3,7 milliards d'euros 2008) furent levés auprès de 7 millions de souscripteurs forcés.

Le dernier exemple en date d'emprunt national et, à ce titre, celui dont des enseignements pour le présent pourraient le plus aisément être tirés, est l'emprunt dit « Balladur » de 1993. Placé en moins de 15 jours ouvrables auprès d'1,4 million de particuliers, son produit s'est élevé à **110,36 milliards de francs**⁵⁴, contre 40 attendus.

Cet emprunt s'est caractérisé par une **durée courte – 4 ans – et un taux relativement faible (6 %) pour l'époque** (*cf. infra*). La modicité de la rémunération a pu trouver une compensation dans certains **avantages fiscaux**, tels que l'exonération d'impôt sur les plus-values pour les parts de SICAV de trésorerie aliénées en vue d'acquérir des titres d'emprunt « Balladur », ou encore le régime fiscal avantageux des PEA, auxquels ces titres étaient éligibles. **Convertibles en actions** de sociétés privatisées, 10 milliards d'euros de titres furent investis dans les sociétés dont le Gouvernement opéra la privatisation à l'automne 1993.

⁵² Sidérurgie, chimie, électronique, automobile...

⁵³ Article 1^{er} de la loi.

⁵⁴ Soit 1,55 % du PIB et 21,5 milliards d'euros 2008.

Le montant des intérêts servis sur l'emprunt s'éleva à 5,45 milliards de francs, auxquels il convient d'ajouter environ 3 milliards de francs de dépense fiscale liée à l'éligibilité au PEA et à l'exonération des plus-values, 800 millions de francs de commissions versées aux intermédiaires financiers et 25 millions de francs de campagne de lancement.

Il est difficile de porter une appréciation objective sur l'emprunt à venir, dans la mesure où, à ce stade, ni ses finalités, ni son montant, ni ses modalités ne sont connus. Sur le plan des principes, la question principale doit être de savoir à quelles conditions une telle opération sera **bénéfique à la croissance de l'économie et sans conséquence dommageable pour l'équilibre des finances publiques.**

La première condition renvoie à la définition des « **dépenses d'avenir** », définition dont les exégèses devraient faire florès dans les mois à venir. Au cours de son audition par la commission des finances, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a proposé de premiers éléments de définition, considérant qu'une dépense d'avenir n'était pas nécessairement pérenne, devrait présenter un haut degré de « *rentabilité socio-économique* » ou encore profiter aux générations futures. S'il prend acte de la volonté du Gouvernement de ne pas préjuger des résultats de la future concertation sur ce sujet, votre rapporteur général voit dans ces éléments de définition une esquisse suffisamment consensuelle pour que chaque département ministériel voie, dans ses propres interventions, matière à « dépenses d'avenir ».

Outre les enjeux liés à la durée et au montant de l'emprunt, la question de son impact sur les **finances publiques** ne pourra être tranchée que lorsque ses **souscripteurs potentiels** (marchés ou particuliers) auront été identifiés.

La dette française trouve aujourd'hui à se financer dans d'excellentes conditions sur les marchés, ce qui, au strict plan budgétaire, **peut relativiser l'intérêt d'un appel au public.**

Dans cette hypothèse, la définition du taux d'intérêt et des éventuelles mesures fiscales accompagnant l'emprunt devrait donc résulter d'une délicate conciliation entre attractivité pour les souscripteurs et impact raisonnable sur les finances publiques.

L'emprunt « Balladur » démontre, à cet égard, que le plus grand succès peut être rencontré auprès du public sans recourir à un taux prohibitif, puisque son rendement atteignait 6 %, soit la rémunération des BTAN à cinq ans (6,64 %) ou du livret de caisse d'épargne (alors proche de 6 %). Compte tenu de l'appétit des investisseurs pour les titres sécurisés, un tel scénario est susceptible de se reproduire, et amène votre rapporteur général à la conclusion **qu'un taux de 2 à 2,5 % sur 5 ans pourrait être qualifié de raisonnable.** L'idée d'une **convertibilité de ces obligations d'Etat en titres de capital à émettre par des sociétés du secteur public** mérite évidemment d'être « creusée », dans l'esprit de l'emprunt « Balladur » précité.

b) L'emprunt obligatoire, un moyen de financement qui pourrait se révéler utile

Enfin, selon votre rapporteur général, **l'hypothèse de l'emprunt obligatoire ne doit pas être évacuée sans autre forme de procès.**

En effet, le principe d'un emprunt obligatoire assis sur l'impôt sur le revenu payé par les foyers fiscaux disposant des plus hauts revenus présente trois avantages :

1) il est conforme à **l'exigence de solidarité** dont doivent témoigner les contribuables les plus aisés en temps de crise ;

2) il constitue une **source de recettes aisément identifiable** pour l'Etat, comme pour le citoyen, et serait prélevé sans coûts administratifs excessifs ;

3) dans la mesure où la contribution croîtrait au rythme du barème de l'IR, l'emprunt obligatoire rendrait **progressive** la part prise par chaque contribuable dans l'effort d'investissement du pays.

En prenant en considération le fait que 5 % des foyers fiscaux⁵⁵ (840.000) paient les deux tiers du produit de l'IR⁵⁶, soit environ 40 milliards d'euros, **l'application aux 5 % des contribuables les plus aisés d'une quote-part supplémentaire égale à 5 % du montant de l'impôt sur le revenu procurerait une recette de 2 milliards d'euros.**

Dans ce cas, la contribution la plus basse serait de l'ordre de 500 euros⁵⁷. Les foyers fiscaux compris entre cette limite inférieure et celle correspondant au premier centile participeraient à l'effort à concurrence de 800 millions d'euros, soit une contribution moyenne de 1.200 euros par foyer ; les foyers du premier centile acquitteraient 1,2 milliard d'euros, soit un peu plus de 7.000 euros par foyer.

Dans l'hypothèse d'une **contribution supplémentaire de 10 % imposée aux 10 % des foyers fiscaux les plus aisés** (qui acquittent 80 % du produit de l'IR), le produit serait de **4,8 milliards d'euros.**

Il convient de bien réaliser que, dans le contexte actuel de très faible inflation, un emprunt obligatoire non rémunéré ou dont la rémunération serait inférieure à 1 % l'an ne représenterait qu'un « sacrifice » très modique pour les intéressés, sachant qu'ils bénéficieraient de la meilleure garantie possible de récupération de leur capital. **Prétendre que cette opération serait assimilable à un impôt supplémentaire serait, par conséquent, contraire à la réalité économique.**

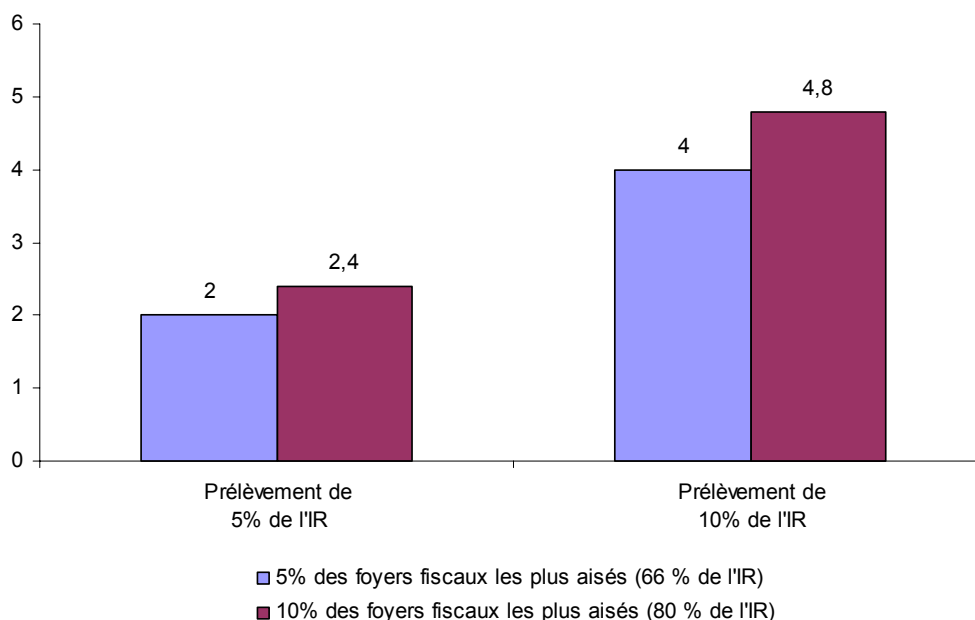
⁵⁵ 1 % des foyers fiscaux (170.000) paient 40 % de l'IR, soit environ 24 milliards d'euros.

⁵⁶ Le produit de l'impôt sur le revenu s'est élevé en 2008 à 59,4 milliards d'euros.

⁵⁷ Les premiers foyers « mis à contribution » sont ceux redevables d'une cotisation d'impôt (avant réductions) de 10.000 euros, soit un **revenu imposable de 51.000 euros pour un célibataire et de 84.000 euros pour un couple avec un enfant.**

Rendement d'un emprunt obligatoire calculé en fonction du taux et de la base contributive

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Dans un souci d'équité, car rien ne justifierait de faire supporter cette contribution obligatoire aux seuls contribuables soumis à l'IR au barème, la contribution de base, assise sur la cotisation avant réductions d'impôt, serait complétée par **un supplément de contribution assis sur les plus-values mobilières et immobilières de l'ordre de 500 millions d'euros**, soit deux points supplémentaires de prélèvement sur les plus-values mobilières (320 millions d'euros) et immobilières (180 millions d'euros).

Au total, et sous réserve d'en définir les modalités pratiques, ces estimations approximatives permettraient de couvrir un **besoin de financement supérieur à 5 milliards d'euros**.

3. Une amélioration nécessaire de l'information du Parlement sur la politique d'émission de l'Etat

a) L'explosion de la dette à court terme

L'accroissement du besoin de financement de l'Etat, en **2008**, a été très largement supporté par un recours accru aux émissions de court terme : **l'encours de BTF⁵⁸ a connu une variation de + 59,8 milliards d'euros sur**

⁵⁸ Bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés, principalement à échéance 3 mois, 6 mois et 1 an.

l'exercice. Par rapport au tableau de financement prévisionnel inscrit en LFI, l'encours de BTF a ainsi été accru de 37,4 milliards d'euros durant l'année, alors que le montant des émissions nettes à moyen et long termes ne l'a été que de 9 milliards d'euros.

En ce qui concerne l'année **2009**, alors que la LFI avait inscrit une prévision de variation d'encours de BTF à hauteur de + 20,9 milliards d'euros, les révisions intervenues dans le tableau de financement de l'Etat avec les lois de finances rectificatives du 4 février 2009 et du 20 avril 2009 ont augmenté cette variation prévisionnelle, respectivement, de 9,2 milliards d'euros puis de 7,6 milliards d'euros, soit **16,8 milliards d'euros de plus** que le montant inscrit en LFI et, au total, une **variation de + 37,7 milliards d'euros actuellement prévue** pour l'année.

Tableau de financement de l'Etat 2008-2009

(en milliards d'euros)

| | 2008 | | | | 2009 | | |
|---|--------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------|--------------|---------------------------------|---------------------------------|
| | LFI | 1 ^e LFR ^a | 2 ^e LFR ^b | Exécution | LFI | 1 ^e LFR ^c | 2 ^e LFR ^d |
| I.- Besoin de financement | | | | | | | |
| Amortissement de la dette à long terme | 41,3 | 39,3 | 39,3 | 39,3 | 63,6 | 63,0 | 63,0 |
| Amortissement de la dette à moyen terme | 61,5 | 58,3 | 58,3 | 58,3 | 47,4 | 47,4 | 47,4 |
| Amortissement des engagements de l'État | 2,4 | 2,4 | 10,4 | 10,3 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Variation des dépôts de garantie | - | - | - | - 0,4 | - | - | - |
| Variation d'autres besoins de trésorerie | - | - | - | + 0,1 | - | - | - |
| Déficit budgétaire | 41,7 | 49,4 | 51,5 | 56,4 | 67,0 | 86,8 | 104,4 |
| Total Besoin de financement | 146,9 | 149,4 | 159,5 | 164,0 | 179,6 | 198,8 | 216,4 |
| II.- Ressources de financement | | | | | | | |
| Émissions à moyen et long termes (nettes des rachats) | 119,5 | 116,5 | 128,9 | 128,5 | 135,0 | 145,0 | 155,0 |
| Annulation de titres par la Caisse de la dette publique | 3,7 | - | - | 0 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| Variation nette des titres à court terme (BTF) | + 22,4 | + 42,7 | + 57,0 | + 59,8 | + 20,9 | + 30,1 | + 37,7 |
| Variation des dépôts des correspondants | - 2,7 | - 6,9 | - 4,2 | - 1,6 | - | - | - |
| Variation d'avance de trésorerie | - | - | - | + 0,1 | - | - | - |
| Variation du compte courant du Trésor | 0 | - 5 | - 23,6 | - 25,3 | + 19,0 | + 19,0 | + 19,0 |
| Autres ressources de trésorerie | - | 2,1 | 1,4 | 2,4 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| Total Ressources nettes de financement | 146,9 | 149,4 | 159,5 | 164,0 | 179,6 | 198,8 | 216,4 |

^a Loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008

^b Loi de finances rectificative du 30 décembre 2008

^c Loi de finances rectificative du 4 février 2009

^d Loi de finances rectificative du 20 avril 2009

Source : documentation budgétaire

La volatilité des taux et l'instabilité des marchés liées à la crise financière ont suscité un regain de demande sur les titres de court et moyen termes. Aussi, **depuis septembre 2008, l'Etat a bénéficié d'une forte demande pour les émissions de titres de dette à moins d'un an.** En fin d'année 2008, les émissions de BTF ont permis à la fois de préfinancer le plan de relance, à hauteur de 10 milliards d'euros, et de financer le dépôt de

liquidités de l'Etat à la Caisse de la dette publique, à hauteur de 11,1 milliards d'euros, qui a permis à celle-ci de souscrire à l'émission réalisée en faveur des banques par la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE) créée sur le fondement de la loi de finances rectificative du 16 octobre 2008 pour le financement de l'économie.

Au total, en 2008, 152 émissions de BTF ont été réalisées, pour un montant de 314,4 milliards d'euros (hors émissions de bons du Trésor à intérêts annualisés assimilées à des BTF). **L'encours des BTF est ainsi passé de 78,5 milliards d'euros fin 2007 à 138,3 milliards d'euros fin 2008** ; il représente désormais **13,6 % de l'encours global de la dette négociable de l'Etat**.

Structure de la dette négociable de l'Etat

(encours corrigé de l'inflation, en milliards d'euros)

| | 31/12/2004 | 31/12/2005 | 31/12/2006 | 31/12/2007 | 31/12/2008 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| OAT | 552,0 | 593,2 | 609,9 | 640,7 | 680,6 |
| BTAN | 183,8 | 188,8 | 200,4 | 201,6 | 197,8 |
| BTF | 97,1 | 95,3 | 66,2 | 78,5 | 138,3 |
| Total | 832,9 | 877,4 | 876,6 | 920,7 | 1.016,6 |

Source : AFT

b) Le vote du Parlement sur le plafond de la dette de l'Etat largement vidé de sa substance

Ce recours important aux titres de court terme, en 2008, a été présenté par le Gouvernement comme permettant d'éviter de provoquer un choc sur le programme d'emprunt de l'Etat à moyen et long termes, alors que le montant de la dette venant à échéance, et qui devait donc être refinancée, atteignait un point élevé. Néanmoins, le recours à des BTF est de nature à accroître la variabilité de la charge d'intérêts⁵⁹.

Or, **selon l'interprétation retenue**, l'article 34 de la LOLF n'exige **l'autorisation du Parlement que pour le montant de la dette négociable de l'Etat dont la durée de vie à l'émission est supérieure à un an**, c'est-à-dire les BTAN⁶⁰ et les OAT⁶¹, **à l'exclusion des BTF**. Pour les titres de long et moyen termes (OAT et BTAN), la loi de finances comporte ainsi un plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année. Ainsi, pour 2009, ce plafond a

⁵⁹ L'augmentation de l'encours des BTF ne s'est pas traduite, au premier semestre 2009, par une hausse de la charge d'intérêts de la dette, l'effet « taux » ayant compensé l'effet « volume » (en mai 2009, l'Etat empruntait à trois mois au taux de 0,798 %, et à un an au taux de 0,868 %). Néanmoins, un risque de renchérissement existe car, les emprunts sous forme de BTF étant en pratique, le plus souvent, d'une durée de 3 mois, ils seront renouvelés plusieurs fois au cours de l'année, et le niveau très bas des taux d'intérêt reste un phénomène d'ordre exceptionnel qui, par nature, ne devrait pas perdurer.

⁶⁰ Bons du Trésor à intérêts annualisés, à échéance de 2 ans et 5 ans.

⁶¹ Obligations assimilables du Trésor à taux fixe, à taux variables et indexés, à échéance comprise entre 10 et 50 ans.

été fixé à 44,7 milliards d'euros par la loi de finances rectificative du 20 avril 2009. Pour les BTF, en revanche, le tableau de financement mentionne seulement la variation de l'encours prévu.

Il s'agit là d'une **lacune regrettable dans un contexte de valorisation des pouvoirs du Parlement**. Dès l'examen du PLF pour 2008, votre rapporteur général avait mis en lumière ce problème, en cherchant à retracer l'intention du législateur organique en la matière (*cf. encadré ci-après*). Le rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat », notre ancien collègue Paul Girod en 2007 et notre collègue Jean-Pierre Fourcade en 2008⁶², ont exprimé les mêmes préoccupations.

Séance du Sénat du 28 novembre 2007

PLF pour 2008 – Débat sur l'évolution de la dette

M. Philippe Marini, rapporteur général [...]. Monsieur le ministre, la situation est bien paradoxale, puisque le besoin de financement atteint un niveau record de 145 milliards d'euros, tandis que le plafond de variation nette de la dette négociable de l'Etat, sur lequel nous allons voter, est, quant à lui, en baisse et s'établit à 16,7 milliards d'euros. Cette baisse résulte d'un effet d'optique et représente simplement la préférence de l'agence France Trésor – pour des raisons que nous pouvons comprendre – pour des refinancements à court terme d'échéances d'emprunts qui sont remboursées les unes après les autres.

[...] Je souhaite appeler votre attention sur le point suivant : la LOLF est ici respectée dans sa lettre, mais pas dans son esprit.

La lettre, c'est l'article 34, et le plafond correspond effectivement à la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an. On opère une soustraction, en déduisant du montant des émissions d'emprunts prévues en 2008, soit 119,5 milliards d'euros, l'amortissement de la dette à moyen et long termes, soit 102,8 milliards d'euros : le résultat, 16,7 milliards d'euros, est le plafond sur lequel nous allons nous prononcer.

Cependant, l'esprit de la LOLF n'est pas respecté. Pourquoi ? Je voudrais rappeler quelle était l'intention du législateur. Cette intention a été éclairée, dans le courant de l'année 2002, par des échanges, en particulier de correspondance, entre, d'un côté, Jean Arthuis et moi-même, et, de l'autre, les ministres de l'époque, Francis Mer et Alain Lambert.

J'avais accepté, le 26 juillet 2002, la définition de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an proposée par les ministres. À la suite d'échanges que nous avons eus, Jean Arthuis et moi-même précisions, le 3 octobre de la même année, que le fait que le « bleu » budgétaire prévoie une marge de manœuvre de 5 milliards d'euros pour fixer le plafond de la dette, souhaitée à l'époque par les gestionnaires de l'agence France Trésor, n'était pas conforme à la loi organique relative aux lois de finances et que, par ailleurs, le plafond de la variation de la dette avait un statut juridique analogue à celui du solde budgétaire : s'il peut être dépassé en cours d'année, il ne peut l'être en fin d'année qu'à la condition expresse qu'un collectif budgétaire l'autorise.

Il y avait là l'expression d'une double préoccupation, qui reflétait les débats antérieurs.

Le premier point de vue, qui avait déjà été formulé par Alain Lambert lorsqu'il rapportait au Sénat le projet de loi organique relatif aux lois de finances, était le suivant : « *Il s'agit, en quelque sorte, de donner un contenu à l'autorisation d'émettre des emprunts en la liant au besoin de financement révélé et exprimé par le tableau de financement.* »

⁶² Cf. en dernier lieu le rapport n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

L'autre point de vue avait été exprimé, lors de la discussion du projet de loi organique précité, par Florence Parly, qui était alors secrétaire d'Etat au budget. Je voudrais citer les propos qu'elle avait tenus, parce qu'il y a une grande constance dans les positions de nos technocrates administratifs : « *S'il devait y avoir un plafond d'emprunt, cela ne devrait pas placer le Gouvernement dans une situation d'incapacité brutale à financer ses dépenses, parce qu'il y aurait une rupture de trésorerie et un retard dans l'encaissement d'une recette importante, par exemple.* »

Nous pouvons très bien comprendre cela, et nous avons intégré ces points de vue dans un amendement de compromis voté lors de la discussion du projet de loi organique relatif aux lois de finances, puis lorsque nous avons interprété, par le biais d'un échange de lettres, ce que signifie le plafond d'appel à l'endettement.

Or, [...] qu'en est-il aujourd'hui ? On peut dire qu'il n'est plus possible de distinguer de manière simple emprunts et trésorerie. Les préoccupations du Gouvernement, telles qu'elles avaient été formulées par Mme Parly, à savoir éviter toute rupture de trésorerie, ont bien été prises en compte, mais celles du Parlement ne le sont plus. En 2008, le lien entre besoin de financement et emprunts n'apparaît plus clairement.

En d'autres termes, le plafond de variation de la dette ne constitue plus la sanction politique et juridique du déficit du budget de l'Etat. L'esprit de la LOLF n'est plus respecté, les émissions d'emprunts de court terme liées au financement du déficit et à l'amortissement de la dette à moyen et long termes se trouvent fondues, diluées au sein des mouvements de trésorerie de l'Etat. [...]

Monsieur le ministre, je m'arrêterai là quant à ces considérations qui sont aussi bien juridiques que financières, mais voyons leur incidence économique et leur traduction en termes de décisions politiques. Lorsque le législateur organique a voulu ce débat qui précède le vote de l'article d'équilibre, qu'a-t-il réellement souhaité ?

Premièrement, il s'agissait d'établir une liaison entre besoin de financement et recours à l'emprunt ; or, ce lien est aujourd'hui dilué.

Deuxièmement, compte tenu de l'ampleur et des conséquences de nos déficits, la représentation nationale devait s'engager de façon solennelle, par un vote, sur les nouveaux appels à l'emprunt. Force est de constater que ce montant de 16,7 milliards d'euros sur lesquels nous allons nous prononcer n'a de signification que technique et qu'il représente un support vraiment très contestable pour un vote dont la valeur d'engagement politique devrait être une préoccupation essentielle.

Sur ces sujets, nous devons nous remettre au travail. Nous devrions pouvoir reprendre les interprétations qui ont été données de la LOLF, voire rédiger différemment les dispositions concernées. [...]

Source : compte-rendu intégral des débats

Il est donc souhaitable que l'autorisation parlementaire porte sur la dette négociable dans son ensemble. La Cour des comptes, aujourd'hui, appuie ce point de vue en estimant qu'« *au-delà de la fixation du plafond de variation annuelle de la dette à plus d'un an, il convient, afin que le Parlement puisse appréhender de manière globale la politique d'emprunt, que l'information relative à la dette porte sur l'ensemble des composantes de la variation annuelle de son montant, y compris à court terme*⁶³ ».

⁶³ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2008, p. 59.

Votre rapporteur général propose, en ce sens, un amendement au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008. Cette initiative tend à restaurer l'esprit initial de la LOLF, en distinguant entre émissions d'emprunts au sens strict et émissions de trésorerie : seules ces dernières peuvent être légitimement soustraites à l'autorisation parlementaire. Il s'agit, à titre expérimental pour les deux prochains exercices, à la fois **d'élargir la portée du vote du Parlement**, en étendant l'autorisation sous plafond aux titres de court terme (inférieurs à un an) supérieurs ou égaux à trois mois, et de **renforcer l'information des parlementaires, en cours d'exercice**, dans le cas où l'urgence commanderait que la variation prévue du plafond précité soit dépassée sans recourir préalablement à une loi de finances rectificative. Ces innovations, cependant, prennent en considération la souplesse d'action nécessaire au gestionnaire de la dette.

C. SE PRÉPARER À L'HEURE DES CHOIX EN MATIÈRE DE COMPTES SOCIAUX

1. La soutenabilité du financement de la sécurité sociale en question

a) Une situation de trésorerie intenable, alors que 26,9 milliards d'euros viennent d'être repris par la CADES

(1) Les déficits du régime général et du FSV ont été transférés à la CADES sans augmentation des prélèvements obligatoires

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009⁶⁴ a permis le transfert à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), dans la limite de 27 milliards d'euros, des déficits cumulés des branches maladie et vieillesse du régime général ainsi que du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). En pratique, **26,9 milliards d'euros ont été repris par la CADES**, en trois étapes :

- 14,1 milliards d'euros au titre de la branche maladie ;
- 8,8 milliards d'euros au titre de la branche vieillesse ;
- 4 milliards d'euros au titre du FSV.

Une dernière tranche de 100 millions d'euros devrait être transférée à la caisse au début de second semestre 2009, afin d'atteindre le plafond de 27 milliards d'euros fixé par la loi de financement précitée. La quasi-totalité des déficits cumulés susmentionnés auront alors été repris. Seuls 19 millions d'euros, relevant de la branche vieillesse, n'auront pu être transférés à la CADES.

Cette opération, rendue nécessaire par l'impossibilité, pour l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), de poursuivre le refinancement à court terme de tels montants, **s'est faite sans accroissement**

⁶⁴ Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008.

des prélèvements obligatoires, une fraction de 0,2 point de CSG affectée au FSV ayant été réattribuée à la CADES⁶⁵. Il convient, en effet, de rappeler que l'ordonnance relative au remboursement de la dette sociale⁶⁶, modifiée par l'article 20 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale⁶⁷, dispose que tout nouveau transfert de dette à la CADES est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale⁶⁸. Compte tenu de cette reprise de déficits, **la CADES envisage un programme d'emprunts de 33,1 milliards d'euros en 2009**, pour l'essentiel libellés en euros.

(2) Malgré cette opération, la situation des comptes sociaux est très dégradée et n'apparaît pas soutenable

(a) Un déficit bien supérieur aux prévisions de la loi de financement, en raison, essentiellement, de l'effondrement des recettes

Les effets attendus de cette reprise de déficits par la CADES, qui devait permettre un certain « répit », ont été mis à mal par la crise économique et financière. En effet, alors que la loi de financement de la sécurité sociale prévoyait un déficit du régime général de 10,5 milliards d'euros fin 2009, le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin dernier fait état d'un déficit prévisionnel de 20,1 milliards d'euros, et de 22,1 milliards d'euros si l'on prend en compte le Fonds de solidarité vieillesse.

Evolution du déficit du régime général

| Branches concernées | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 Prévisions LFSS | 2009 Prévisions LPFP | 2009 Prévisions juin 2009 |
|-----------------------------------|--------------|-------------|-------------|--------------|----------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| Maladie | -8 | -5,9 | -4,6 | -4,4 | -4,6 | -5,2 | -9,4 |
| Accident du travail | -0,4 | -0,1 | -0,5 | +0,2 | -0,1 | -0,2 | -0,3 |
| Vieillesse | -1,9 | -1,9 | -4,6 | -5,6 | -5,3 | -6,5 | -7,7 |
| Famille | -1,3 | -0,9 | +0,2 | -0,3 | -0,5 | -0,7 | -2,6 |
| Total régime général | -11,6 | -8,7 | -9,5 | -10,2 | -10,5 | -12,6 | -20,1 |
| FSV | -2 | -1,3 | +0,2 | +0,8 | -1 | -1 | -2,1 |
| Total régime général + FSV | -13,6 | -10 | -9,3 | -9,4 | -11,5 | -13,6 | -22,1 |

Note : LFSS : loi de financement de la sécurité sociale ; LPFP : loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Sources : loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ; commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2009) ; rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques présenté par le Gouvernement (tome 1)

Cette dégradation du solde du régime général résulte, pour la quasi-totalité, de la diminution des recettes. Alors que la loi de financement de la sécurité sociale prévoyait une progression de la masse salariale de

⁶⁵ Ceci a immédiatement replacé le FSV, dont les déficits cumulés viennent d'être transférés à la CADES, en situation déficitaire. Sur les mouvements complexes de transferts financiers intervenus dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, se reporter au rapport pour avis n° 84 (2008-2009) de notre collègue Jean-Jacques Jégou.

⁶⁶ Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996.

⁶⁷ Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005.

⁶⁸ Selon le scénario central de la CADES, l'extinction de la dette sociale est prévue en 2021.

2,75 %, celle-ci devrait se contracter de 1,25 % en 2009, représentant un écart de 8 milliards d'euros environ. En outre, le relèvement de 0,2 point des cotisations vieillesse, qui devait rapporter 1,7 milliard d'euros à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), a été repoussé (cf. *infra* 2).

Lors de son audition par votre commission des finances⁶⁹, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a relevé que les dépenses étaient, en revanche, conformes aux prévisions et que **l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) devrait être, pour la première fois depuis 1997, respecté ou « quasi-respecté » en 2009 (cf. *infra*).**

La situation du FSV est différente. S'il connaît également une contraction de ses produits, il enregistre en outre une **progression soutenue de ses charges**, en raison notamment de la dégradation de l'emploi. Il convient de souligner, à cet égard, que le FSV, compte tenu de sa situation déficitaire, ne sera pas en mesure de s'acquitter de l'intégralité des prises en charge de cotisations au titre du chômage dues à la CNAVTS, même si cette dernière enregistre la totalité des produits dus dans ses comptes, qui suivent une logique de droits constatés.

Le FSV, un « contributeur fictif » aux comptes de la CNAVTS

Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est un établissement public de l'Etat à caractère administratif « dont la mission est de prendre en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale » (article L. 135-1 du code de la sécurité sociale).

Il finance ainsi **trois catégories de dépenses** (ou contribue à leur financement) : les allocations du minimum vieillesse servies aux personnes âgées, les majorations de pensions pour enfants et pour conjoint à charge et les dépenses liées à la prise en charge de cotisations de retraite (au titre du chômage, du volontariat civil ou des avantages accordés aux anciens combattants d'Afrique du Nord). En contrepartie, il perçoit une fraction du produit de la CSG (1,03 %), une fraction de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés, une partie (5 % en 2009) du produit du prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital, un transfert de la CNAF au titre des majorations de pensions pour enfants et, enfin, une contribution sur les régimes de retraite à prestations définies.

En application de l'article L. 135-4 du code de la sécurité sociale, **les recettes et les dépenses du FSV doivent être équilibrées**, dans des conditions prévues par les lois de financement de la sécurité sociale. Ce fonds, qui est un fonds de financement, ne peut ainsi recourir à l'emprunt pour atteindre cet équilibre.

Si le FSV a longtemps été dans une situation financière satisfaisante, ses réserves cumulées atteignant 1,23 milliard d'euros fin 2001, il a connu un premier déficit cumulé à la fin 2002, qui s'est accru par la suite pour représenter près de 5 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2006. Le déficit cumulé s'est ensuite réduit en 2007 et 2008, tout en restant significatif, puisque 4 milliards d'euros ont été transférés à la CADES en début d'année 2009.

⁶⁹ Cette audition est reproduite en annexe au présent rapport.

Dans ces conditions, **depuis 2003, le FSV n'est plus en mesure de financer dans des délais normaux les dépenses mises à sa charge.** Compte tenu des règles qui lui sont applicables, le fonds a mis au point une **stratégie d'échelonnement de ses paiements**, en choisissant de faire peser les retards sur les dépenses de cotisations de retraite des chômeurs, qui font l'objet d'une évaluation forfaitaire, et non sur les dépenses de prestations, qui correspondent à des dépenses réelles. En outre, ces retards de paiements sont concentrés sur la CNAVTS et, dans une bien moindre mesure, sur la Mutualité sociale agricole (MSA).

En pratique, le montant des acomptes versés à ces caisses au titre des cotisations de chômage est, depuis 2003, déconnecté du niveau des dépenses prévisionnelles budgétées. Le rapport d'activité 2007 du FSV précise ainsi que les acomptes 2007 dus au titre du chômage ont été minorés de 3 097 millions d'euros pour la CNAVTS et de 54 millions d'euros pour la CCMSA, afin d'aligner les dépenses du fonds sur ses recettes.

Paradoxalement, cette situation n'a qu'un impact limité sur la CNAVTS. En effet, **celle-ci disposant d'une comptabilité en droits constatés, son déficit n'est pas réellement dégradé par les retards de paiement du FSV. Seuls ses frais financiers sont majorés, dans la mesure où ces retards pèsent sur sa trésorerie, et donc sur l'ACOSS.**

Conséquence de cet arrangement comptable : le transfert de 4 milliards d'euros à la CADES opéré par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a permis de **créer de la dette sans formellement se traduire par la reconnaissance d'un déficit**, le FSV n'ayant jamais décaissé plus qu'il ne percevait de recettes... Et ce en dépit de la reconnaissance, par les lois de financement successives, de soldes négatifs du fonds, qui **invite à s'interroger à la fois sur la portée exacte du vote opéré lors de l'examen de ce texte et sur la nécessité de maintenir une telle structure de financement, qui ne contribue pas à la clarté des comptes.**

Votre rapporteur général observe d'ailleurs que, dans son rapport de **certification des comptes** 2007 du régime général de sécurité sociale, la Cour des comptes a émis une **réserve substantielle** du fait de cette situation. Elle relevait ainsi que *« l'absence de rattachement du FSV [aux comptes de la CNAV] fausse l'image donnée par les comptes de la branche retraite du régime général »* et jugeait *« nécessaire une modification de l'arrêté du 27 novembre 2006 destinée à prévoir une combinaison partagée du FSV avec les branches retraite des régimes de sécurité sociale au financement desquels il contribue, au prorata de la part des charges du FSV qui se rapportent à chacun d'entre eux »*.

Plus fondamentalement, c'est sur l'existence même de ce fonds qu'il convient aujourd'hui de s'interroger.

(b) Le relèvement annoncé du plafond d'avances de trésorerie de l'ACOSS ne résout pas seul les difficultés de financement

Cette dégradation de la situation financière du régime général entraîne des difficultés pour l'ACOSS, dont **le plafond d'avances de trésorerie devrait être relevé, par décret d'urgence, d'une dizaine de milliards d'euros** d'ici début septembre 2009, pour atteindre près de 29 milliards d'euros.

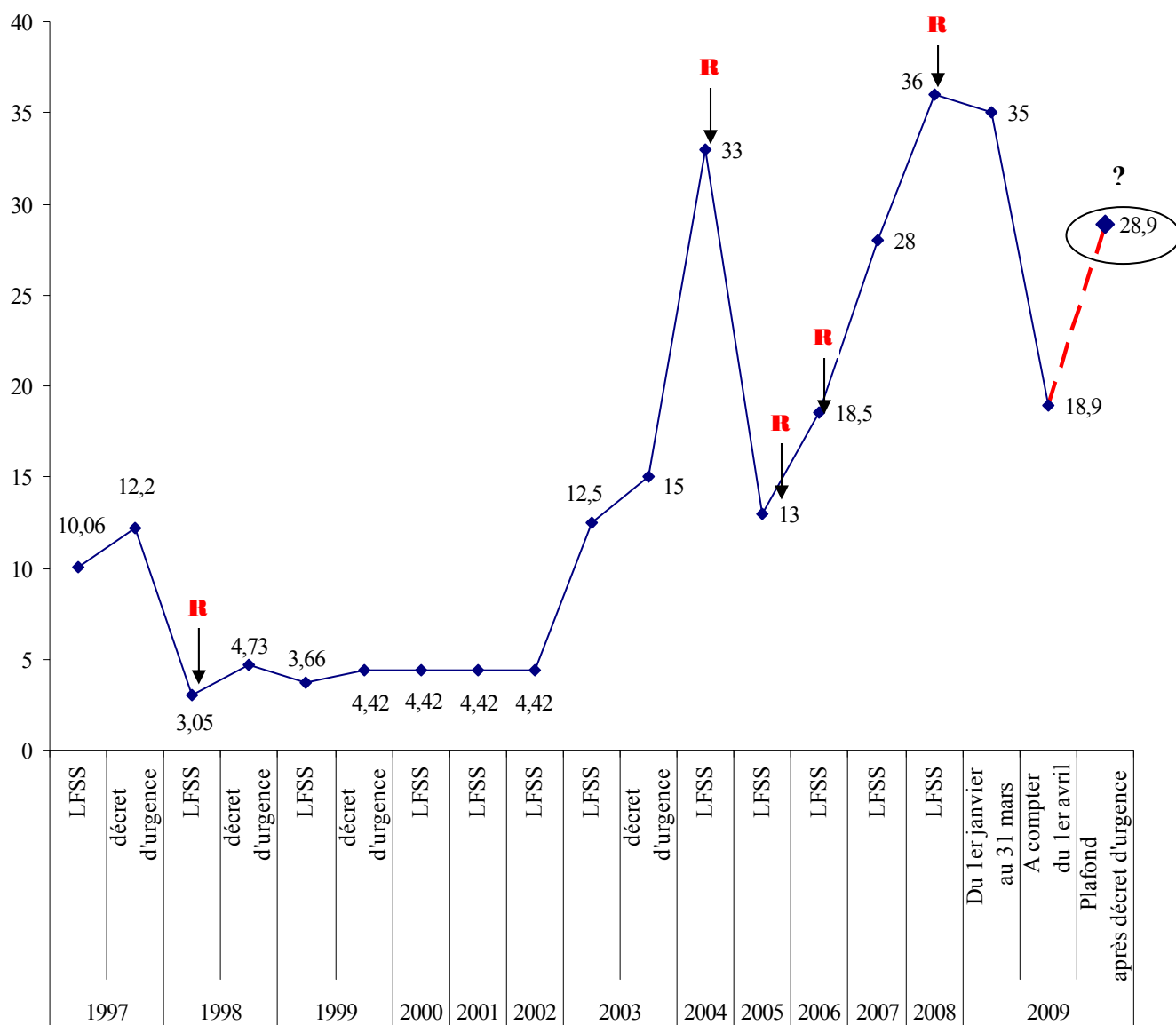
Comme le montre le graphique qui suit, un tel niveau d'avances de trésorerie est proche des records des années passées (seuls les plafonds fixés en 2004 et en 2008 ont été supérieurs), mais ces derniers étaient atteints juste avant une reprise de déficits par la CADES.

La nouveauté provient du fait que **ce niveau fait immédiatement suite à une reprise de 26,9 milliards d'euros...** Que cette dégradation résulte pour l'essentiel de l'affaiblissement des recettes lié à l'évolution de la

conjoncture n'atténue pas l'ampleur des difficultés, qui ne se dévoileront réellement qu'en 2010.

Evolution du plafond d'avances de trésorerie du régime général

(en milliards d'euros)



Note : les signes **R** signalent une reprise de déficits du régime général par la CADES. On a ainsi été transférés : 13,26 milliards d'euros en 1998 ; 35 milliards d'euros en 2004 ; 6,61 milliards d'euros en 2005 ; 5,7 milliards d'euros en 2006 (une régularisation de - 0,06 milliard d'euros intervenant en 2007) ; 26,9 milliards d'euros en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, dont 10 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2008 et 16,9 milliards d'euros au début de l'année 2009.

Source : commission des finances

En effet, **l'année 2009 n'est pas, en tant que telle, particulièrement problématique pour l'ACOSS** : celle-ci a dû gérer par le passé le refinancement à court terme de sommes plus importantes ; la reprise par la CADES lui a permis de connaître en 2009 quelques jours de trésorerie positifs ; enfin, la conjoncture permet de bénéficier de taux courts exceptionnellement bas, qui devraient permettre à l'agence de limiter ses charges de trésorerie à 200 millions d'euros environ (contre 648 millions d'euros en 2007 et 832 millions d'euros en 2008).

En revanche, **l'année 2010 apparaît particulièrement périlleuse**, pour plusieurs raisons :

- plus aucun bénéfice ne peut être espéré d'une baisse des taux d'intérêt à court terme, ceux-ci ayant atteint un plancher. Au contraire, on pourrait craindre leur remontée, qui se traduirait par un accroissement des frais financiers ;

- l'évolution de la conjoncture et les prévisions actuelles de recettes laissent entrevoir – toutes choses égales par ailleurs – une nouvelle accumulation substantielle de déficits, qui pourrait conduire l'ACOSS à supporter un plafond d'avances de trésorerie record de près de 45 milliards d'euros, selon ses propres évaluations. La Cour des comptes, dans son rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire⁷⁰, évoque un déficit supérieur à 20 milliards d'euros en 2009 et d'environ 30 milliards d'euros en 2010, soit un total de 50 milliards d'euros au titre de ces années. Ces données ont été confirmées par le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, lors de son audition précitée devant votre commission des finances.

Celui-ci a rejeté, lors de son intervention devant la commission des comptes de la sécurité sociale, toute idée de reprise de la dette sociale en 2009 et 2010, précisant qu'il **ne voulait pas « en pleine tempête, (...) augmenter la CRDS ou transférer la dette à l'Etat ce qui serait une solution de facilité, et nous ferait renoncer à des principes fondamentaux des finances publiques. (...) Pour passer le cap difficile de l'année 2010, nous veillerons à ce que l'ACOSS dispose des moyens de trésorerie nécessaires. Cette solution, neutre financièrement sur l'ensemble des comptes publics, permettra de garantir le versement des prestations sociales en 2009 et 2010 »**. **Or à de tels niveaux, les possibilités de refinancement à court terme deviennent incertaines.**

Il convient en effet de rappeler que l'ACOSS se finance essentiellement auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), dans un cadre régi par une convention financière en cours de renégociation et dans la limite de 31 milliards d'euros (cf. encadré *infra*).

⁷⁰ Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2009), p. 91.

Elle peut également émettre des billets de trésorerie, dans une limite de 8 milliards d'euros depuis 2008 (contre 5 milliards d'euros auparavant, ce plafond s'entendant hors opérations avec l'Etat⁷¹).

**L'état des négociations sur la convention régissant les relations financières
entre la Caisse des dépôts et consignations et l'ACOSS**

Votre commission des finances a entendu, le 25 juin dernier, notre collègue député Michel Bouvard, président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, et M. Augustin de Romanet, directeur général de cet établissement. Cette audition⁷² a notamment permis de faire le point sur la renégociation en cours de la convention régissant les relations financières entre la Caisse et l'ACOSS.

L'avenant proposé par la Caisse prévoit la **non-facturation du coût d'opportunité** qu'elle supporte (évalué à 80 millions d'euros en 2008), la nécessité pour elle de **ne pas réaliser cette activité à perte** et **l'impossibilité de s'engager sur un tarif fiable**, actuellement au taux Eonia majoré de 7 points de base, **au-delà d'un seuil de 25 milliards d'euros de liquidités**. Les nouvelles conditions financières proposées reposeraient sur des taux progressifs en fonction du montant de la tranche levée par l'ACOSS et de l'écart entre les taux Eonia et Euribor, ainsi que sur une extension des facilités de recours aux billets de trésorerie. Faute d'accord, une nouvelle convention devrait être renégociée à partir du 21 septembre 2009.

Lors de son audition devant votre commission des finances, M. Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, a souligné que les relations entretenues avec l'ACOSS induisent un **fort risque opérationnel**, illustré par la raréfaction de la liquidité due à la crise financière et par le défaut de payer, en 2003 et à hauteur d'environ 500 millions d'euros, d'une grande banque internationale, à laquelle la Caisse avait dû se substituer en urgence. Dans ces conditions, il a justifié la mise en place d'une limite correspondant au seuil au-delà duquel cette dernière ne pourrait plus nécessairement garantir l'octroi de liquidités – soit 31 milliards d'euros.

Notre collègue député Michel Bouvard, président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, a également rappelé que cet organisme a **vocation à financer des volumes qui correspondent à un dispositif de trésorerie, et non à faciliter l'éventuelle débudgétisation d'une dette qui devrait être consolidée**, position à laquelle votre rapporteur général souscrit.

⁷¹ Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2009). Il convient de rappeler que le plafond de billets de trésorerie émis par l'ACOSS avait été porté à 11,5 milliards d'euros en 2007, pour procéder à l'apurement de la dette de l'Etat (5,1 milliards d'euros) en octobre de cette année (techniquement, la Caisse de la dette publique, financée par dotations de l'Etat et qui a la faculté d'annuler les titres de créance qu'elle détient, avait souscrit des titres de créance émis par l'ACOSS, avant de les annuler). Ce relèvement du plafond s'inscrit également dans la stratégie d'optimisation de la trésorerie des entités publiques en fin d'année. L'ACOSS peut ainsi émettre des billets de trésorerie en toute fin d'année, pour des raisons purement comptables. Elle avait ainsi émis, les 21 et 28 décembre 2007, des billets de trésorerie de courte maturité pour un total de 8 milliards d'euros, les échéances étant fixées respectivement aux 7 et 10 janvier 2008.

⁷² Le compte rendu de cette audition est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/bulletin/20090622/fin.html#toc12>

Compte tenu du refus de la CDC, réitéré devant votre commission des finances, de s'engager au-delà de 31 milliards d'euros, la situation pourrait s'avérer délicate pour l'ACOSS en 2010. Dans ces conditions, diverses solutions de court terme peuvent être examinées, avant d'envisager une reprise de déficits qui apparaît inéluctable.

(c) Comment passer le cap de 2010 ?

A court terme, trois options – de portée inégale – pourraient être envisagées afin de limiter le besoin de financement de l'ACOSS en 2010.

La première a trait à la **mobilisation de la trésorerie des organismes tiers**. En effet, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, l'ACOSS a la faculté de gérer la trésorerie de tiers contre rémunération, des conventions devant être signées avec les organismes concernés⁷³. Votre rapporteur général ne peut donc qu'inciter le ministère du budget à promouvoir cette piste. Il convient toutefois de préciser qu'**une exception au principe de rémunération du dépôt de la trésorerie devrait être prévue si celle du FSV était gérée par l'ACOSS**. En effet, les retards de paiement de ce fonds occasionnant une aggravation des charges financières de l'ACOSS, il serait absurde que celle-ci le rémunère en plus pour qu'il dépose auprès d'elle la trésorerie dont il peut disposer.

Le deuxième point concerne la **situation des dettes de l'Etat à l'égard du régime général de sécurité sociale**. En effet, selon l'état semestriel présenté dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, le régime général détiendrait des créances sur l'Etat à hauteur de près de 3 milliards d'euros à fin 2008. Leur remboursement permettrait ainsi à l'ACOSS de retrouver une certaine marge de manœuvre, mais présenterait l'inconvénient de dégrader d'autant le déficit public⁷⁴, sauf si elle intervient sous la forme précédemment analysée, utilisée en 2007, d'un achat de titres par la Caisse de la dette publique, faisant l'objet d'une annulation immédiate. Cette dernière solution n'est toutefois pas très orthodoxe.

⁷³ Sont visés par ce dispositif : les régimes obligatoires de base de sécurité sociale autres que le régime général, les organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base, à l'amortissement de leur dette (CADES) et à la mise en réserve de recettes à leur profit (FRR), les organismes financés par des régimes obligatoires de base (CNSA), les fonds comptables retraçant le financement de dépenses spécifiques relevant d'un régime obligatoire de base (par exemple le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante – FIVA) et les organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM (comme la Haute autorité de santé). Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, le ministre du budget avait précisé que les discussions étaient avancées avec la CNSA, qui disposait de 1,2 à 1,3 milliard d'euros de trésorerie.

⁷⁴ Les comptes du régime général, présentés en droits constatés, ne seraient pas modifiés. En revanche, le déficit de l'Etat, si l'on prend en compte la comptabilité de caisse, serait majoré de 3 milliards d'euros.

La troisième remarque, plus fondamentale, concerne l'avenir du **Fonds de réserve pour les retraites (FRR)**. Celui-ci disposait, fin 2008, de réserves évaluées à 28,7 milliards d'euros. Sa performance depuis sa création reste positive, mais très faiblement (+ 0,3 %), l'année 2008 ayant été particulièrement mauvaise (- 24,9 %). Dans les conditions de tension actuelle sur la trésorerie du régime général et en l'absence de vision du rôle qu'on entend réellement attribuer au FRR, il pourrait être envisagé, **sans toucher aux réserves accumulées, de réaffecter en 2010 à la CNAVTS le produit de la fraction du prélèvement de 2 % sur le revenu du capital qui lui est aujourd'hui allouée, soit environ 1,5 milliard d'euros⁷⁵**. L'année 2010 serait ainsi une « **année blanche** » pour le FRR, dont le rôle devrait être **clairement précisé à l'occasion du rendez-vous sur les retraites prévu cette même année**. Les comptes de la CNAVTS, et par ricochet la trésorerie de l'ACOSS, s'en trouveraient améliorés.

(d) Une nouvelle reprise des déficits cumulés du régime général apparaît inéluctable

Au-delà de cet aspect de court terme, va immanquablement se poser la question du traitement du déficit social accumulé en 2009 et 2010, évalué – hors mesures nouvelles de redressement – à une cinquantaine de milliards d'euros.

Lors de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a évoqué **trois scénarios possibles de « traitement de la dette sociale »** :

« une reprise de la dette sociale par la CADES rend nécessaire une augmentation des recettes affectées à la CADES ;

« une reprise de la dette sociale par l'Etat est juridiquement possible mais revient sur le principe vertueux du cantonnement de la dette sociale ;

« certains ont avancé comme option une reprise de « la dette de crise » dans un organisme spécifique de type « Caisse d'amortissement de la dette publique ».

« Aucun de ces scénarios n'est pleinement satisfaisant ou suffisamment expertisé. En pleine tempête, je ne veux pas augmenter la CRDS ou transférer la dette à l'Etat ce qui serait une solution de facilité, et nous ferait renoncer à des principes fondamentaux des finances publiques. La croissance de la dette liée à la diminution brutale des recettes a des causes conjoncturelles. Nous avons donc choisi de la traiter quand le retour de la croissance le permettra ».

⁷⁵ Il s'agit là d'une estimation prudente. Le produit de cette fraction s'est élevé à 1,55 milliard d'euros en 2006, à 1,78 milliard d'euros en 2007 et à 1,84 milliard d'euros en 2008.

Votre rapporteur général reconnaît qu’aucune de ces solutions n’est totalement satisfaisante, mais une reprise de la dette sociale est inéluctable. Il est en effet rigoureusement impossible de continuer à refinancer à court terme de tels niveaux de déficits.

Dans ces conditions, **si l’on privilégie un transfert à la CADES**, au nom du principe symbolique et vertueux de cantonnement de la dette sociale, il convient de souligner que, compte tenu des règles organiques en vigueur, **plus on retarde l’échéance, plus le « coût » de ce transfert – c’est-à-dire le montant des recettes que l’on devra affecter à la Caisse – sera important**, en raison de l’impossibilité d’allonger la durée d’amortissement de la dette⁷⁶.

D’un autre côté, transférer la totalité des déficits accumulés par le régime général de sécurité sociale en 2009 et 2010 à une « caisse de crise » peut prêter à critique, dans la mesure où seule une moitié de ces déficits résulte de la crise.

Votre rapporteur général considère qu’en cette matière, compte tenu du contexte économique global et de la nécessité de ne pas freiner le retour de la croissance, il convient de **privilégier la solution la plus pragmatique et la plus efficace possible.**

Cette situation amène à **s’interroger sur notre capacité collective à respecter l’esprit de l’article 20 de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), qui manifestait le refus de reporter sur les générations futures la charge de la dette sociale.** Une reprise de la dette sociale par l’Etat ou un transfert à une caisse de crise reviendrait en effet à le contourner. Si l’on entend donc le mettre réellement en œuvre, il faudra réaliser dans les années à venir des économies importantes et/ou accepter un redéploiement des prélèvements obligatoires au profit de la sécurité sociale afin d’éviter que des déficits supplémentaires ne se forment.

Votre rapporteur général juge toutefois que **cet effort ne sera pas suffisant, dans le contexte économique actuel, pour parvenir à un équilibre des comptes sociaux à brève échéance**⁷⁷. Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l’Etat a lui-même exclu que le rythme de reprise économique permette de ramener le déficit public à 3 % d’ici 2012 et s’est fixé un objectif de réduction du déficit de l’ordre d’un point de PIB par an à l’issue de la crise⁷⁸.

⁷⁶ La date d’extinction des missions de la CADES n’est plus mentionnée dans l’ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale. La durée d’amortissement de la dette sociale est ainsi appréciée au vu des éléments présentés par la caisse dans ses estimations publiques. D’après l’annexe 8 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, la CADES a une chance sur deux d’avoir intégralement amorti en 2021 la dette dont le refinancement lui a été confié. La probabilité que cette dette soit déjà remboursée en 2020 est de 5 % ; le risque qu’elle ne le soit pas dans un délai supérieur à 14 ans, soit en 2023, est également de 5 %.

⁷⁷ Les annexes à loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, aujourd’hui largement obsolètes, prévoyaient un déficit de 3,1 milliards d’euros en 2012 pour le régime général et de 200 millions d’euros pour le FSV.

⁷⁸ Audition précitée du 1^{er} juillet 2009.

Dans ces conditions, s'il l'on entend maîtriser l'évolution des prélèvements obligatoires, votre rapporteur général estime qu'**il faudra à la fois augmenter les recettes de la CADES et allonger à nouveau la durée d'amortissement de sa dette, afin d'éviter un effet « boule de neige » des prélèvements qui lui sont affectés.** Une telle option nécessite cependant une **modification législative de nature organique**⁷⁹.

2. Seule une action vigoureuse sur les dépenses permettrait d'éviter une augmentation des prélèvements obligatoires

Dans le contexte de déficit précédemment décrit, et même si l'effondrement des recettes liées à la crise économique explique la moitié du déficit prévisionnel pour 2009, seule une action vigoureuse de maîtrise des dépenses pourrait permettre d'éviter une hausse globale des prélèvements obligatoires.

A cet égard, il convient de relever que la **maîtrise des niches sociales**, que votre rapporteur général a analysée à l'occasion d'un précédent rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution⁸⁰, constitue un enjeu réel : une assiette de plus de 46 milliards d'euros sera exemptée de prélèvements sociaux en 2009, représentant une perte de recettes de 9,4 milliards d'euros de cotisations équivalentes⁸¹. A cela s'ajoutent les exonérations générales ou ciblées de cotisations sociales. Au total, le montant global des cotisations sociales non perçues du fait, soit des exonérations, soit des exemptions d'assiettes, représente un gisement de **42 milliards d'euros**.

Cette question doit toutefois être abordée avec prudence, dès lors qu'une remise en cause de ces niches sociales se traduira mécaniquement par un accroissement des prélèvements obligatoires. En effet, comme votre rapporteur général l'avait indiqué dans son rapport précité, en dépit de leur montant, il paraît difficile de les remettre radicalement en cause en dehors d'une évolution globale de la structure des prélèvements obligatoires et, en particulier, du mode de financement de la protection sociale, sans que cela ne se traduise par des destructions d'emplois.

Comme votre commission des finances l'a déjà souligné, il convient donc de procéder à une analyse fine de l'efficacité de ces différents dispositifs pour pouvoir agir de manière adaptée. En tout état de cause, la remise en cause des niches sociales ne peut constituer l'unique voie de redressement des comptes sociaux : une maîtrise des dépenses doit également être recherchée.

⁷⁹ Le Conseil constitutionnel a en effet confirmé, dans sa décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 (considérant 40), la portée organique des dispositions de l'article 20 de la LOLFSS.

⁸⁰ Philippe Marini, « Le système fiscal français à l'épreuve de la crise », rapport d'information n° 75 (2008-2009).

⁸¹ Il s'agit des multiples dispositifs de participation financière et d'actionnariat salarié (4 milliards d'euros), ainsi que des plans de protection sociale complémentaire en entreprise (3,1 milliards d'euros), des aides directes aux salariés (1,7 milliard d'euros), tels que les titres restaurant et les chèques vacances, et du versement des indemnités de licenciement ou de mise à la retraite (0,5 milliard d'euros).

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a d'ailleurs évoqué, lors de son audition précitée devant votre commission des finances, la nécessité de réformer les retraites et de maîtriser davantage la croissance de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Il a ainsi estimé que cette progression pourrait être limitée à 3 %, contre une prévision de 3,3 % dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012⁸².

Cette maîtrise nécessaire implique des choix, que votre rapporteur général souhaite analyser plus en détail.

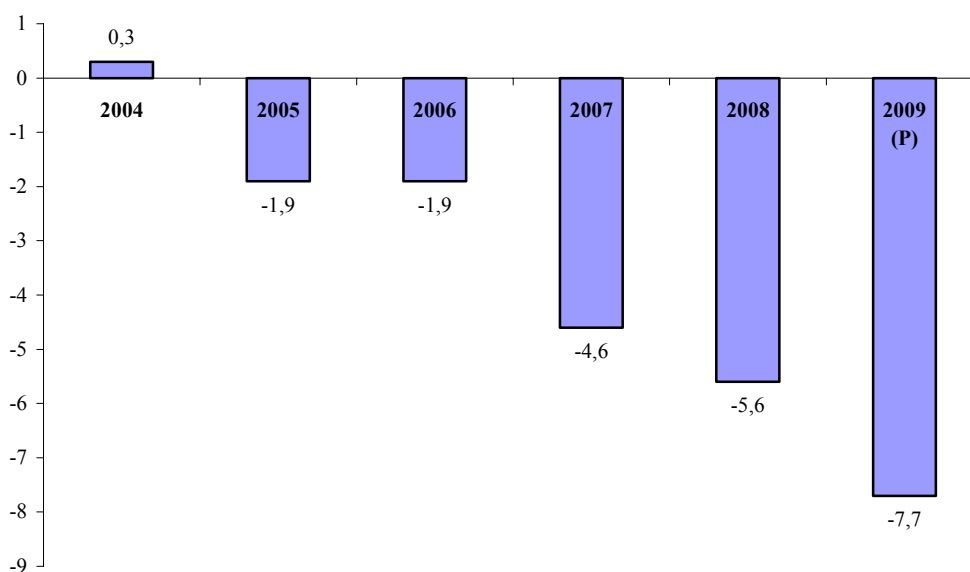
a) La dérive de la branche vieillesse nécessite des mesures de redressement

(1) Une dégradation continue des comptes depuis 2004

Concernant la situation de la branche vieillesse du régime général, on observe une dégradation continue des comptes depuis 2004, comme le montre le graphique qui suit.

Evolution du solde de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés

(en milliards d'euros)



Source : d'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale

Auditionnée par notre collègue Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale, Mme Danièle Karniewicz, présidente de la CNAVTS, a indiqué que, selon les dernières projections disponibles, hors mesures nouvelles (tant en recettes

⁸² L'article 8 de cette loi dispose en effet que de 2009 à 2012, « l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base évolue chaque année de 3,3 % en valeur, à périmètre constant ».

qu'en dépenses), le déficit de la branche vieillesse pourrait atteindre 15 milliards d'euros en 2012, soit un déficit cumulé à cette date d'environ 50 milliards d'euros. Une telle situation n'est pas soutenable et nécessite des correctifs.

(2) La crise économique rend irréalizable le scénario envisagé en 2003

Il convient de rappeler que, lors de la réforme des retraites menée en 2003, **un redéploiement des prélèvements obligatoires au sein de la sphère sociale avait été imaginé**, une hausse des cotisations vieillesse devant être compensée par une baisse des cotisations chômage.

La crise économique actuelle rend ce scénario irréalizable. Ne souhaitant pas accroître les prélèvements obligatoires, le Gouvernement a ainsi décidé de reporter la hausse des cotisations vieillesse envisagée en 2009, ce qui se traduit par un manque à gagner pour la CNAVTS estimé à 1,8 milliard d'euros.

Si l'on peut admettre un report ponctuel de cette hausse, s'interdire toute réévaluation des cotisations vieillesse dès lors qu'elles ne pourraient pas être gagées par une baisse des cotisations chômage reviendrait à bouleverser le cadrage financier envisagé en 2003. En effet, selon les projections du Conseil d'orientation des retraites, les mesures adoptées lors de la réforme de 2003 devraient permettre de financer environ la moitié du déficit *ex ante* en 2020 et un peu plus du quart en 2050.

**Effets de la réforme de 2003
avant prise en compte des nouvelles ressources envisagées en 2003***

| | 2003 | 2020 | 2050 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Besoin de financement <i>(en % du PIB)</i> | | | |
| Sans réforme | 0,0 | -1,7 | -4,3 |
| Après réforme | 0,0 | -0,8 | -3,1 |
| Effet de la réforme | 0,0 | 0,9 | 1,2 |

** redéploiement des cotisations chômage vers l'assurance vieillesse et augmentation des contributions aux régimes de la fonction publique, annoncées au moment de la réforme de 2003*

Source : maquette DREES, 2005, in Conseil d'orientation des retraites, « Retraites : perspectives 2020 et 2050 », troisième rapport, mars 2006

Une augmentation des ressources de la branche vieillesse, telle que prévue lors de la réforme de 2003, est donc nécessaire, mais doit également s'accompagner de mesures de maîtrise des dépenses – tant de cette branche que des autres, pour permettre des redéploiements de recettes – afin d'éviter un accroissement des prélèvements obligatoires.

(3) Les économies sont nécessaires mais leur diffusion est plus lente que dans les autres branches

Le « rendez-vous » sur les retraites prévu en 2010 devra être l'occasion de réexaminer le cadrage financier de long terme des régimes de

retraites ainsi que les possibilités de maîtrise des dépenses. Le rapport du Gouvernement préparatoire au présent débat d'orientation des finances publiques note que *« toutes les pistes devront alors être examinées et débattues lors de ce rendez-vous entre le Gouvernement et les partenaires sociaux. Comme l'a souligné le Président de la République dans son intervention devant le Parlement réuni en Congrès: « 2010 sera un rendez-vous capital. Il faudra que tout soit mis sur la table: l'âge de la retraite, la durée de cotisation, la pénibilité. Toutes les options seront examinées ». Les décisions seront prises à la mi-2010 »*.

En outre, il convient de rappeler que le Parlement a adopté, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, un amendement de notre collègue Dominique Leclerc, rapporteur de la commission des affaires sociales pour la branche vieillesse, demandant au Conseil d'orientation des retraites de la commission des affaires sociales (COR) de remettre un rapport sur les modalités techniques du passage du système de retraite actuel à un régime par répartition, soit **par points** (comme l'Agirc-Arrco aujourd'hui) soit par **comptes notionnels** (c'est-à-dire prenant en compte en outre l'espérance de vie au moment du choix de départ en retraite). Ce rapport doit être rendu d'ici février 2010.

A ce stade, votre rapporteur général souhaite mettre en évidence certains éléments.

D'une part, sauf à vouloir agir sur le niveau de pension des actuels retraités, les réformes des retraites sont porteuses d'**effets « lents »**, dans la mesure où elles ne s'appliquent qu'aux flux de départs.

D'autre part, il convient de rappeler **qu'un allongement de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein a été prévu dès la réforme des retraites de 2003** : elle devrait ainsi être portée à 164 trimestres (soit 41 ans) en 2012, puis à 166 trimestres (soit 41,5 ans) en 2020. Cette évolution est d'ores et déjà intégrée dans les projections d'évolution des comptes.

Dans ce contexte, **réaliser des économies supplémentaires en jouant sur la durée d'assurance nécessite de la relever plus rapidement ou de l'accroître au-delà de 166 trimestres**. En outre, cet allongement de la durée d'assurance emporte mécaniquement des effets sur l'évolution de l'**âge moyen de départ à la retraite**, à la lumière desquels il convient d'aborder le débat relatif à l'âge minimum de départ à la retraite. En effet, le COR estime que, compte tenu des entrées plus tardives dans la vie active, **l'âge moyen de départ en retraite au régime général passerait de 60,7 ans en 2006 à 62,2 ans en 2020** et à 63,2 ans en 2050, soit un recul de deux ans et demi au cours de la période 2006-2050⁸³.

⁸³ Source : « Maintien de la durée d'assurance à 40 ans », Note de synthèse du secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites (document de travail).

Dès lors, le relèvement de l'âge minimum de départ à la retraite ne doit pas constituer un sujet tabou. Des chiffrages ont, au demeurant, été réalisés dans le cadre des travaux du COR, qui montrent qu'un **report à 61 ans en 2012 de l'âge minimum permettrait à la CNAVTS de réaliser 2,7 milliards d'euros à l'horizon 2020, tandis qu'un relèvement à 62 ans d'ici 2016 générerait 7 milliards d'euros d'économies à cette même date.** Le tableau qui suit retrace ces simulations.

Variation du solde de la CNAVTS en cas de relèvement de l'âge minimum de départ à la retraite

(en milliards d'euros 2006)

| | 2015 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Report à 61 ans en 2012 et stabilisation au-delà | + 2,7 | + 2,7 | + 2,2 | + 1,8 | + 2,2 |
| Report à 62 ans en 2016 et stabilisation au-delà | + 4,2 | + 7 | + 6 | + 4,1 | + 5 |

Note : le contexte retenu est celui d'une augmentation à 41,5 ans en 2020 de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein. L'augmentation de l'âge minimum de départ à la retraite s'effectue au rythme d'un trimestre par an.

Source : « Augmentation de l'âge minimum légal de départ en retraite », Note de synthèse du secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, (document de travail)

Ces économies pour la branche vieillesse ne correspondent toutefois pas à l'impact global pour les finances publiques. En effet, le relèvement de l'âge minimum légal de départ à la retraite entraînera très vraisemblablement une croissance du nombre de personnes sans emploi, qu'il est difficile de chiffrer. A cet égard, **les effets d'une telle mesure sont indissociables de l'effort mené pour maintenir l'emploi des seniors.** La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a instauré plusieurs mesures en ce sens, dont il est trop tôt pour connaître les effets.

De même, le débat sur le relèvement de l'âge minimum légal de départ à la retraite doit prendre en compte la **pénibilité** du travail et les **situations objectives** des travailleurs.

Le « rendez-vous » sur les retraites prévu en 2010 doit être l'occasion de passer en revue ces sujets et de **donner de la visibilité et de la cohérence** au financement à moyen et long termes du système de retraites, aujourd'hui en proie à une dérive insoutenable. D'autres sujets devraient également être abordés, comme les droits familiaux et conjugaux de retraites, qui ont fait l'objet d'analyses précises du COR dans son sixième rapport, mais qui devront être approfondies, compte tenu de la sensibilité du sujet, et intégrées aux réflexions d'ensemble sur l'évolution du système de retraites. Ainsi que votre rapporteur général l'a précédemment observé, ce « rendez-vous » devra également clarifier le rôle du **Fonds de réserve pour les retraites.**

b) Les mesures de maîtrise des dépenses aujourd'hui envisagées ne semblent pas suffisantes pour redresser les comptes de l'assurance maladie

(1) Une croissance des dépenses de santé relativement maîtrisée en 2008 et 2009

Selon les données de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin dernier⁸⁴, le **déficit de la branche maladie du régime général** devrait atteindre, en 2009, **9,4 milliards d'euros**, contre 4,4 milliards d'euros en 2008. Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a indiqué, à cette occasion, que le doublement du déficit de la branche maladie en 2009 était dû, pour moitié, à la crise économique et à la réduction consécutive de l'assiette des cotisations sociales⁸⁵.

L'autre moitié constituerait le déficit structurel de la branche pour lequel des efforts de maîtrise des dépenses ont été menés ces dernières années. En effet, en 2008 et 2009, l'évolution des dépenses d'assurance maladie devrait s'élever à environ 3,5 % par an (contre 7,1 % et 6,4 % en 2002 et 2003), et ainsi être relativement proche, comparativement aux années précédentes, du taux de croissance de l'ONDAM voté en loi de financement de la sécurité sociale (Cf. encadré).

Evolution des dépenses du champ de l'ONDAM en 2008 et 2009

En 2008, les dépenses d'assurance maladie relevant du champ de l'ONDAM se sont élevées à 152,9 milliards d'euros, soit une progression de 3,4 % par rapport à 2007 et un dépassement de l'ONDAM de 860 millions d'euros, contre 2,9 milliards d'euros en 2007.

Pour 2009, la loi de financement de la sécurité sociale a fixé un objectif de dépenses de 157,6 milliards d'euros, soit une progression de 3,3 %. Selon les dernières données de la commission des comptes de la sécurité sociale, cet objectif serait dépassé d'environ 400 millions d'euros, ce qui conduirait à une augmentation des dépenses d'assurance maladie de 3,5 % en 2009.

Dans son avis du 29 mai 2009, le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie évaluait, quant à lui, le dépassement possible de l'ONDAM pour 2009 à une fourchette comprise entre 300 millions et 500 millions d'euros, les principales incertitudes portant sur le manque de lisibilité des dépenses des établissements de santé à cette époque de l'année, la croissance nettement plus forte que prévu des indemnités journalières et le risque de pandémie grippale cet automne.

Source : commission des finances, à partir des données de la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de juin 2009

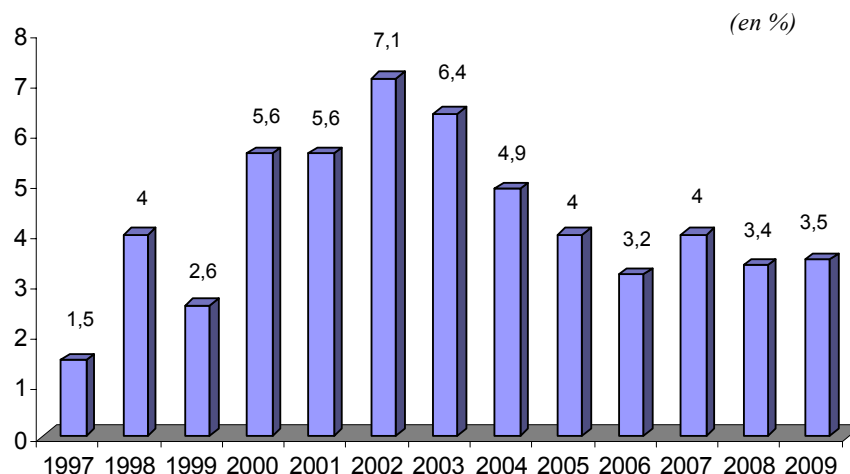
Cependant, **cette maîtrise des dépenses de santé en 2008 et 2009 doit être relativisée** : d'une part, l'ONDAM voté en loi de financement de la sécurité sociale n'a pas été respecté en 2008 et ne le sera vraisemblablement en 2009 que si des mesures de redressement sont prises au cours du second

⁸⁴ Rapport de juin 2009 de la commission des comptes de la sécurité sociale.

⁸⁵ Discours de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, devant la commission des comptes de la sécurité sociale, le 15 juin 2009.

semestre ; d'autre part, en tendance, les dépenses dans le champ de l'ONDAM ont malgré tout, en dépit d'un fléchissement à partir de 2002, augmenté en moyenne de 4,2 % par an sur la période 1997-2009, comme le montre le graphique qui suit. Par ailleurs, à plus long terme, se pose la question de l'impact du vieillissement de la population sur l'évolution des dépenses de santé.

Evolution des dépenses dans le champ de l'ONDAM sur la période 1997-2009



Source : commission des finances à partir des données de la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de juin 2009

- (2) Des efforts supplémentaires nécessaires mais des mesures envisagées qui semblent insuffisantes

Un effort supplémentaire de maîtrise des dépenses de santé est donc essentiel. C'est ce qu'a indiqué le Président de la République, lors de sa déclaration devant le Parlement réuni en Congrès le 22 juin dernier : « nous irons plus loin dans la maîtrise des dépenses de santé parce que j'ai parfaitement conscience de l'immensité des besoins financiers et qu'à ce titre, nous n'avons pas le droit de laisser gaspiller un seul euro »⁸⁶.

Plusieurs mesures de maîtrise des dépenses ont ainsi été présentées, par la ministre de la santé et des sports, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, à l'occasion de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin dernier : intensification des efforts de maîtrise médicalisée, notamment sur deux postes de dépenses particulièrement dynamiques (les indemnités journalières et les transports sanitaires) ; diffusion auprès des médecins des référentiels médico-économiques de la Haute autorité

⁸⁶ Déclaration du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès – Versailles – 22 juin 2009.

de santé (HAS) ; extension du champ d'application des procédures de mise sous entente préalable⁸⁷ ; ajustements de certains prix et tarifs.

De façon plus générale, la ministre de la santé et des sports a insisté sur les gains d'efficience à attendre de la réforme de l'hôpital et de la mise en place des agences régionales de santé (ARS), telles que proposées par le projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires.

Votre rapporteur général s'interroge cependant sur la capacité réelle de ces mesures à redresser les comptes de la branche maladie et permettre, comme l'a évoqué le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, devant votre commission des finances, de retenir à l'avenir un taux de croissance annuel de l'ONDAM de 3 %⁸⁸, contre 3,3 % selon la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

En effet, votre rapporteur général souhaite apporter les éléments de réflexions suivants :

- premièrement, le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie a indiqué, dans son avis précité du 29 mai dernier, que **les mesures de maîtrise médicalisée n'ont, en général, qu'un taux de réalisation d'environ 60 %**, ce qui a eu pour conséquence, en 2008, la non réalisation de 500 millions à 600 millions d'euros d'économies ;

- deuxièmement, **les indemnités journalières et les transports sanitaires**, secteurs pour lesquels le ministère de la santé et des sports souhaite intensifier les contrôles, **ne représentaient en 2008 respectivement que 5,2 % et 1,6 % de l'ensemble des dépenses de santé**, soit 7,9 et 2,4 milliards d'euros⁸⁹ ;

- ensuite, il convient de noter que **les autres mesures envisagées, à ce stade, par la ministre de la santé et des sports ont déjà été présentées comme sources d'économies à l'occasion des lois de financement de la sécurité sociale pour 2008** (encadrement des transports sanitaires ; dispositif de l'entente préalable) **et 2009** (recommandations médico-économiques de la HAS), pour des potentiels d'économies relativement faibles, à l'exception des mesures de baisses de prix ou de tarifs d'une ampleur variable d'une année à l'autre comme le montre le tableau ci-après ;

- enfin, **les économies à attendre de la réforme de l'hôpital et de la mise en place des ARS restent difficiles à évaluer**, ceci d'autant plus que la ministre de la santé et des sports a annoncé, lors du débat sur l'hôpital, le

⁸⁷ Cette procédure permet au directeur de la caisse locale d'assurance maladie de subordonner la couverture de certains frais (transports, versement des indemnités journalières, prescriptions médicales) à l'accord préalable du service du contrôle médical, pour une durée maximale de six mois.

⁸⁸ Audition du 1^{er} juillet 2009.

⁸⁹ Commission des finances à partir des données de la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de juin 2009.

report à 2018, au lieu de 2012, de la convergence tarifaire entre hôpitaux publics et privés.

Impact de certaines mesures nouvelles sur les comptes du régime général en 2008 et 2009

(en millions d'euros)

| Mesures d'économies intégrées à l'ONDAM 2008 | | |
|---|-----|-----|
| Encadrement des transports sanitaires effectués par les taxis | 26 | 30 |
| Dispositif d'entente préalable (à titre expérimental) | 43 | 50 |
| Baisses de prix ou de certains tarifs | 120 | 140 |
| Mesures d'économies intégrées à l'ONDAM 2009 | | |
| Suites données aux recommandations médico-économiques de la Haute autorité de santé | 112 | 130 |
| Encadrement des transports sanitaires effectués par les taxis | 34 | 40 |
| Baisses de prix ou de certains tarifs | 584 | 680 |

Source : annexe n° 9 aux lois de financement de la sécurité sociale pour 2008 et 2009

En tout état de cause, ces mesures ne semblent pas aujourd'hui à la hauteur de « *l'immensité des besoins financiers* »⁹⁰, pour reprendre l'expression du Président de la République. Une action plus vigoureuse semble indispensable pour assurer la soutenabilité de notre système de protection sociale, ce qui amène votre rapporteur général à reposer **la question du mode de financement des dépenses de santé et notamment celle de l'articulation entre les interventions du régime obligatoire et des assureurs complémentaires.**

(3) Vers un nouveau basculement de certaines charges vers les organismes complémentaires ?

Dans son discours du 18 septembre 2007, prononcé à l'occasion du 40^{ème} anniversaire de l'Association des journalistes de l'information sociale⁹¹, **le Président de la République avait déjà souligné la nécessité d'un débat sur la prise en charge de certaines dépenses de santé**, afin de distinguer entre celles qui devaient relever de la solidarité nationale, d'une part, et de la responsabilité individuelle, d'autre part.

⁹⁰ Déclaration du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès – Versailles – 22 juin 2009.

⁹¹ « L'assurance maladie n'a pas vocation à tout prendre en charge, sans rien contrôler et sans rien réguler. C'est pourquoi je vais ouvrir un grand débat sur le financement de la santé. Qu'est-ce qui doit être financé par la solidarité nationale ? Qu'est-ce qui doit relever de la responsabilité individuelle à travers une couverture complémentaire ? Ce débat a déjà eu lieu chez tous nos voisins européens. Je demande au Gouvernement de l'organiser » - *Discours du Président de la République, à l'occasion du 40^e anniversaire de l'Association des journalistes de l'information sociale – Sénat – 18 septembre 2007.*

Ce débat a été amorcé lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2009 qui a porté **de 2,5 % à 5,9 % le taux de la contribution versée par les organismes complémentaires au fonds de financement de la couverture maladie universelle** (« Fonds CMU »), soit une majoration d'environ un milliard d'euros pour 2009⁹².

La ministre de la santé et des sports, s'appuyant sur les travaux de la Cour des comptes et du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie⁹³, avait alors justifié cette mesure par **le déport mécanique chaque année, de l'ordre de 600 millions d'euros, des dépenses prises en charge par les assurances complémentaires vers l'assurance maladie**, qui s'expliquerait par l'effet combiné du vieillissement de la population et du régime de prise en charge des patients en affection de longue durée (ALD).

Face au doublement du déficit de la branche maladie en 2009, la question de l'articulation entre les interventions du régime obligatoire et des assureurs complémentaires mérite d'être, à nouveau, posée. En effet, les responsables de missions dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) avaient déjà indiqué à votre rapporteur général la possibilité d'un **basculement de 3 ou 4 milliards d'euros** vers les complémentaires. Un tel ordre de grandeur était également évoqué par le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie dans son rapport précité.

La question est aujourd'hui de savoir jusqu'où il est possible d'aller sur cette question. **La mise à contribution des organismes complémentaires n'est, en effet, pas neutre** et soulève en particulier des interrogations sur **les conséquences de ce transfert sur les cotisations demandées aux adhérents** et, plus largement, quant à **l'évolution de notre système de protection sociale**.

En effet, dans une lettre du 28 juillet 2008 cosignée par la ministre de la jeunesse et des sports et le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et M. Jean-Pierre Davant, président de la Mutualité française, les mutuelles s'étaient engagées à faire *« les meilleurs efforts [...] dans le contexte européen actuel, pour ne pas répercuter cette contribution dans les cotisations de leurs adhérents »*.

Cependant, cet engagement ne concerne que les mutuelles, et non les sociétés d'assurance ni les institutions de prévoyance. Ainsi avait-il déjà été indiqué à votre commission des finances, lors de l'examen PLFSS pour 2009, qu'**un report de la charge sur les adhérents ou les assurés n'était pas à exclure dès 2009** et était quasiment certain en 2010, d'après les renseignements alors communiqués tant par la Mutualité française que par la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA).

⁹² Article 12 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

⁹³ Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2008 ; Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, juillet 2008.

Le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie estimait, quant à lui dans son rapport précité, qu'un basculement de 3 à 4 milliards d'euros de dépenses sur les organismes complémentaires pourrait conduire à **une augmentation des cotisations versées à ces organismes comprise entre 130 et 185 euros par an et par ménage**, ce qui est loin d'être négligeable.

Un bilan de l'impact de cette mesure sur les cotisations versées par les adhérents devra être réalisé à l'occasion de l'examen du PLFSS pour 2010.

La mise à contribution des organismes complémentaires soulève une autre question plus large : celle de la structure même de notre système de protection sociale. **Une intervention accrue des organismes complémentaires semble, en effet, indissociable d'une réflexion sur l'évolution de la gestion du risque et d'une association accrue des organismes complémentaires.** Cette question a été abordée lors de l'examen du PLFSS pour 2009 et du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires.

Comme l'indiquait le rapport d'avril 2003 du groupe de travail de la Commission des comptes de la sécurité sociale, présidé par M. Jean-François Chadelat, **la répartition entre les interventions du régime obligatoire et des assureurs complémentaires n'est pas aujourd'hui le résultat de choix explicites et rationnels, mais est le produit d'une succession de décisions techniques, parfois anciennes, sans approche globale.** Cette question doit plus que jamais, compte tenu de la situation de nos finances publiques, faire l'objet d'une clarification au sein d'un réel débat public.

c) La prise en charge des personnes âgées dépendantes devra reposer sur un financement mixte du risque

Un autre chantier de réforme, qui nécessitera des choix forts, concerne la **couverture du risque dépendance**. Cette question a fait l'objet de travaux approfondis par la mission commune d'information sur la prise en charge de la dépendance et la création du cinquième risque, dont votre rapporteur général est président⁹⁴.

Le défi qui se pose aujourd'hui s'agissant de la prise en charge des personnes âgées dépendantes est le suivant : **comment continuer à garantir à nos concitoyens une base solide de prestations financées par la solidarité nationale dans un contexte de croissance mécanique des dépenses liées au vieillissement et de relative rareté de la ressource publique ?**

L'effort public en faveur des personnes âgées dépendantes est d'ores et déjà considérable – avec 20 milliards d'euros par an – et il n'est pas envisagé de le réduire. Mais son taux de progression très rapide – entre + 5 % et + 10 % par an – nous contraint cependant à concevoir des mécanismes qui permettent de continuer à garantir cette base solide de prestations financées

⁹⁴ Rapport d'information n° 447 (2007-2008).

par la solidarité nationale, dans des conditions équitables, tout en veillant à la maîtrise des dépenses et à la non-augmentation des prélèvements obligatoires.

Ceci emporte deux conséquences : il est nécessaire de parvenir à une prise en compte plus satisfaisante de la capacité contributive de chacun, d'une part, et de renvoyer vers des mécanismes de prises en charge assurantielles ceux qui le peuvent, d'autre part. **La solidarité publique ne pourra en effet pas tout et des choix devront donc être opérés au profit des publics qui en ont le plus besoin.**

C'est pourquoi la mission propose, d'une part, de solliciter les patrimoines les plus élevés par **le libre choix offert à l'entrée en dépendance entre une allocation personnalisée d'autonomie (APA) à 50 % ou une mise en gage du patrimoine** du bénéficiaire dans des conditions encadrées, et d'autre part, de mettre en place **un financement mixte** du cinquième risque, c'est-à-dire faisant intervenir à la fois un financement socialisé et des produits d'assurance individuelle. Dans ce cadre, la clé de répartition entre couverture publique et couverture privée du risque aurait vocation à différer selon la capacité de financement du bénéficiaire et son degré de dépendance évalué médicalement.

Afin de favoriser le développement de ces produits, la mission propose d'apporter différents aménagements à des dispositifs existants, pour un coût limité ou nul pour les finances publiques, grâce à la mobilisation des enveloppes existantes de déduction d'impôt. La mission souhaite, par ailleurs, réfléchir à la mise en place d'un mécanisme facilitant, pour les personnes à bas ou moyens revenus, la souscription, sur une base volontaire, de contrats de prévoyance leur assurant une couverture complémentaire.

Ceci paraît essentiel pour préparer l'arrivée au grand âge des classes nombreuses du baby-boom, qui se traduira nécessairement par d'importants besoins de financement supplémentaires. **L'ensemble de ces questions devront faire l'objet d'un débat approfondi à l'occasion de l'examen du projet de loi sur la prise en charge de la dépendance qui pourrait être déposé prochainement au Parlement.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITION DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Réunie le mercredi 24 juin 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2010.

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, a indiqué que, face à une crise sans précédent, les mesures de relance ne sont pas à remettre en cause dans leur principe, dès lors qu'elles demeurent circonscrites et provisoires. Le risque existe néanmoins d'un relâchement de l'effort de maîtrise de la dépense. Ainsi, la dégradation des comptes publics constatée en 2008 a concerné quasiment toutes les administrations et ne résulte pas seulement des effets de la crise. En recettes, les baisses enregistrées l'an dernier traduisent principalement des tendances de fond, et sont notamment la conséquence de décisions de baisses d'impôts prises au cours des années précédentes. Ces décisions ont diminué les ressources publiques de 10 milliards d'euros, dont 6,5 milliards sont imputables à la loi pour le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat et 2,9 milliards aux dégrèvements de taxe professionnelle.

La dégradation s'explique également par l'insuffisante maîtrise des dépenses. Bien que la croissance récente de l'ensemble des dépenses publiques se soit établie à un niveau inférieur à la tendance observée sur la période 1998-2007, les objectifs affichés nécessitent des efforts d'une toute autre ampleur que ceux réalisés jusqu'à présent. A ce jour, seule la Suède a un taux de dépenses publiques plus fort que la France, mais son solde budgétaire était, au moins jusqu'à une date récente, très nettement excédentaire. Le déficit structurel français est estimé aux alentours des 3,5 % du produit intérieur brut (PIB), soit l'intégralité du déficit constaté fin 2008, ce qui démontre que le problème des finances publiques ne trouvait pas, à cette époque, son origine dans la conjoncture.

Au sens du traité de Maastricht, la dette publique brute a progressé de 10 %, passant de 1 209 milliards d'euros fin 2007, soit 63,8 % du PIB, à 1.327 milliards d'euros fin 2008, soit 68,1 % du PIB. La moitié de l'augmentation constatée est imputable au déficit et un cinquième résulte des emprunts contractés pour le financement des banques. Il convient en effet de rappeler que la Société de financement de l'économie française (SFEF) et la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE) ont été classées par l'INSEE

et Eurostat parmi les administrations publiques, ce qui a pour effet d'inclure dans la dette maastrichtienne les emprunts qu'elles contractent. Le niveau potentiel de la dette brute apparaît encore supérieur si l'on y inclut la moitié des 28 milliards d'euros de dettes de Réseau ferré de France ne pouvant être remboursée que par l'Etat, et si l'on tient compte des billets de trésorerie émis par l'ACOSS, pour un montant de 10 milliards d'euros fin 2008, qui ont minoré temporairement la dette brute consolidée des administrations publiques.

Le prix de cette dette s'affiche dans les intérêts substantiels que la France doit payer, soit plus de 54 milliards d'euros en 2008, ce qui représente 2,8 % du PIB. La croissance de notre endettement s'accompagnera d'une augmentation de la prime de risque qui y est associée et, par conséquent, de la charge d'intérêts. En conséquence, et bien que l'écart de financement avec l'Allemagne ait récemment diminué, la crédibilité de la signature de la France est désormais attentivement observée par les marchés. Enfin, redevenu positif en 2006, le solde primaire des administrations publiques s'est de nouveau dégradé en 2007 et 2008 pour atteindre - 0,6 % du PIB. Les administrations publiques doivent donc emprunter pour payer non seulement les intérêts de la dette, mais aussi une partie des dépenses courantes hors intérêt.

Sur le fondement de ces constatations, M. Philippe Séguin a fait observer que la France est entrée avec des finances publiques dégradées dans une crise dont l'impact s'annonçait extrêmement violent. Selon la Cour, si une récession de 3 % se confirme, le déficit devrait s'élever à la fin de l'année à au moins 7 % de la richesse nationale et la dette publique dépasser 75 % du PIB, ou 80 % en comptabilisant les emprunts de la SFEF. Le doublement du déficit s'explique par l'impact du plan de relance, mais surtout par la baisse spontanée des rentrées d'impôts et de cotisations sociales et, plus secondairement, par l'augmentation spontanée de certaines dépenses, notamment celles d'assurance chômage. Bien que le déficit français s'annonce moins important que celui du Royaume Uni ou des Etats-Unis, il dépassera celui de l'Allemagne, dont le plan de relance est pourtant plus important mais le déficit structurel plus faible.

Aucune catégorie d'administration publique n'échappera à la dégradation. L'Etat devrait ainsi voir son déficit doubler et passer de 56,3 milliards d'euros en 2008 à plus de 120 milliards en 2009, ce qui représente plus de la moitié de ses recettes nettes.

Le déficit du régime général de la sécurité sociale devrait doubler et dépasser les 20 milliards d'euros, ce qui n'ira pas sans poser, dès l'automne, un problème de dépassement du plafond d'avances à l'ACOSS. Si le relèvement du plafond est envisageable, il implique que la Caisse des dépôts soit en mesure d'apporter un montant supplémentaire de ressources. Or celle-ci estime que, dans les conditions actuelles du marché monétaire, de tels montants se traduiront par des pertes, raison pour laquelle elle a dénoncé la convention censée courir jusqu'en 2010. Une autre solution, de facilité, consisterait à faire reprendre ces déficits par l'Etat. La Cour estime toutefois

que la maîtrise de la dette de la sécurité sociale implique qu'elle demeure isolée, et non « noyée dans l'océan des déficits » de l'Etat. A l'instar des régimes complémentaires de retraite et du Fonds de solidarité vieillesse, l'assurance chômage devrait enfin, après deux ans d'excédents, renouer avec les déficits, estimés par l'UNEDIC à 1,3 milliard d'euros fin 2009.

S'agissant des administrations publiques locales, 2009 connaîtra probablement une importante baisse des droits de mutation. Toutefois, à l'exception de la taxe professionnelle, les bases des principaux impôts directs locaux sont protégées des effets immédiats de la crise. Par ailleurs, nombre de collectivités ayant majoré leurs taux, le ralentissement du produit des impôts locaux devrait être limité en 2009. Les dotations de l'Etat devraient connaître, dans le même temps, une augmentation sensible et les dépenses risquent de continuer à croître à un rythme soutenu, compte tenu de l'alourdissement des prestations sociales en lien avec la crise.

Pour l'ensemble des finances publiques, **M. Philippe Séguin** a fait valoir que les perspectives à l'horizon de 2012 ne sont guère meilleures. Même en retenant des prévisions de croissance proches de celles du Gouvernement et une progression des dépenses en ligne avec la tendance (soit 2,2 % en 2011 et 2012), le déficit serait encore supérieur à 6 % et la dette approcherait les 90 % du PIB en 2012. Dans ces conditions, les objectifs fixés pour 2012 en termes de finances publiques ne pourront être approchés qu'au prix d'un effort supplémentaire considérable. S'il convient de saluer le principe d'une loi de programmation des finances publiques et l'adoption d'un budget triennal de l'Etat, plusieurs éléments intervenus depuis le vote de la loi de programmation 2009-2012 brouillent la lisibilité de la stratégie affichée par le Gouvernement et pourraient remettre en cause sa crédibilité. Le respect des orientations fixées dans ce cadre supposerait, par exemple, que la baisse du taux de TVA sur la restauration et la réforme de la taxe professionnelle soient compensées par une augmentation d'impôts ou une suppression d'avantages fiscaux de même ampleur.

De même, et sauf à se résigner à augmenter les prélèvements obligatoires, la perspective d'une réduction sensible du déficit et de la dette à l'horizon 2012 n'est pas réaliste sans un effort drastique de réduction des dépenses. La France s'approche d'une « zone dangereuse » et parsemée de risques. Le premier est économique : la dégradation des finances publiques pourrait, en effet, nourrir l'inquiétude des agents économiques. L'anticipation, par ces derniers, de hausses d'impôts et de cotisations sociales pourrait les conduire à différer consommation et investissement et à plonger l'économie nationale dans un cercle vicieux retardant la sortie de crise. Un deuxième risque réside dans l'appauvrissement d'un Etat qui consacre davantage sa dépense au fonctionnement et aux interventions qu'à la préparation de l'avenir. L'emballlement de la dette constitue un troisième risque, dans la mesure où, dans un contexte de déficit structurel et d'endettement très élevés, une faible aggravation du déficit liée, par exemple, aux dépenses de vieillissement, pourrait provoquer un accroissement exponentiel de la dette.

Certains scénarios font ainsi état d'un niveau de dette proche de 100 % du PIB en 2018 et 200 % avant 2040. A titre de comparaison, la dette de la France était de 118 % du PIB au sortir de la Première Guerre mondiale et de 170 % en 1945. Sur la base d'un taux d'intérêt à 4 %, la charge d'intérêt pourrait atteindre 8 % du PIB, soit davantage que le produit de la TVA. Le quatrième risque concerne enfin la crédibilité de la signature de la France. Les charges d'intérêt ne pouvant pas mobiliser une part indéfiniment croissante des ressources, les créanciers de l'Etat pourraient refuser tout nouveau prêt et un ajustement brutal de nos finances publiques serait alors nécessaire.

Craignant que le fait de répéter que les caisses sont vides n'accrédite l'idée qu'elles sont inépuisables, **M. Philippe Séguin** a jugé que la dérive des finances publiques aurait des conséquences concrètes sur la vie quotidienne des Français, qui se verraient contraints de « payer plus pour rembourser plus », cependant que l'Etat serait amené à remettre en cause radicalement une grande partie des interventions et des politiques publiques. Le retour dans des délais relativement brefs à une croissance dynamique étant peu crédible, deux voies d'amélioration demeurent envisageables : la réduction des dépenses et l'augmentation des recettes, notamment par la réduction des niches sociales et fiscales. Si le défi peut paraître considérable, l'ampleur de l'effort à accomplir n'est pas exceptionnelle au regard des ajustements menés dans les autres pays de l'OCDE ou de mesures de redressement prises par la France au cours de son histoire.

La limitation des dépenses de 2008 à 2012, telle que prévue par le Gouvernement, ne peut contribuer à ce redressement que pour environ un point de PIB, soit 20 milliards d'euros. A cet égard, les économies annoncées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques sont estimées par le Gouvernement à 6 milliards d'euros, ce qui démontre la nécessité de réformes beaucoup plus ambitieuses.

La dérive des prestations sociales appelle également une poursuite des réformes. La dégradation rapide des comptes de l'assurance vieillesse justifie de nouvelles négociations sur les retraites, y compris sur les avantages familiaux. Dans le domaine de la santé, une révision du cadre des négociations conventionnelles avec les professions de santé, une réflexion sur certaines prestations et la poursuite de la réorganisation du système hospitalier sont nécessaires. S'agissant de l'Etat, des économies supplémentaires pourraient venir d'une meilleure gestion budgétaire « en mode LOLF », c'est-à-dire centrée sur la mesure des coûts et sur la performance, d'une réforme de la gestion des ressources humaines affectées aux missions de l'Etat et d'une maîtrise de la masse salariale ainsi que du coût des pensions. Les effectifs et les charges de fonctionnement des opérateurs de l'Etat, de plus en plus nombreux, ne doivent pas non plus être négligés. Enfin, la maîtrise des dépenses locales peut passer par une rationalisation de l'intercommunalité, de la fiscalité locale et des concours financiers d'un Etat encore trop enclin à faire financer par les collectivités les politiques dont il n'a plus les moyens budgétaires.

Résumant les trois « messages-clés » adressés par la Cour à la commission, **M. Philippe Séguin** a contesté l'idée selon laquelle la « France s'en tirerait mieux » que ses voisins dans la crise. Il a conditionné le rétablissement des comptes à un effort accru de vérité sur l'état de nos finances publiques, et jugé indispensable la réalisation de 70 milliards d'euros d'économies. Un tel montant ne saurait être atteint par des réformes ponctuelles axées sur les gaspillages ou les dysfonctionnements les plus flagrants, et implique une véritable réflexion sur le rôle de l'Etat, les missions du service public et les modalités de leur financement.

M. Jean Arthuis, président, a relevé que certains discours convenus sur l'attractivité de la France en matière d'investissements internationaux dissimulent une réalité moins flatteuse : si des capitaux étrangers sont placés dans notre pays, c'est d'abord pour financer notre déficit budgétaire.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a salué la lucidité du propos de M. Philippe Séguin. Trois points de méthode doivent néanmoins être soulevés. La notion de déficit structurel repose sur une référence à la croissance potentielle de l'économie. La crise ayant très probablement une incidence négative sur cette croissance potentielle, ne convient-il pas de réviser les modalités d'évaluation du déficit structurel ? En deuxième lieu, les évolutions divergentes des dettes publiques constituent un enjeu crucial pour la pérennité de la zone euro. Or l'appréciation de ces évolutions peut être biaisée par des méthodes d'évaluation des agrégats différentes entre les Etats membres. Dans la mesure où Eurostat ne constitue qu'une réunion d'instituts statistiques nationaux, la Cour des comptes et les autres certificateurs européens ne peuvent-ils mener des travaux garantissant l'homogénéité des définitions nationales de l'endettement ? Enfin, « l'agencisation » de l'Etat, qui consiste à déléguer un nombre croissant de missions à des opérateurs, semble prospérer. Que penser, ainsi, d'un Plan campus financé par des dotations non consommables aux universités, soit autant de « poches » de trésorerie ayant vocation à être placées en bons du Trésor ?

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite abordé la question du financement croissant de la dette de l'Etat au moyen de titres à court terme. Si cette démarche traduit la volonté de l'Agence France Trésor de tirer le meilleur parti des conditions de marché, ne prive-t-elle pas l'autorisation parlementaire de sa portée, dans la mesure où celle-ci ne concerne que le financement à moyen et long termes ? En outre, s'agissant de l'endettement, quelle appréciation la Cour porte-t-elle sur l'opportunité de recourir à un emprunt national, le cas échéant obligatoire ?

M. Philippe Marini, rapporteur général, a enfin interrogé M. Philippe Séguin sur l'impact budgétaire d'une suppression de la taxe professionnelle qu'il faudra nécessairement compenser, et sur l'opportunité de différer temporairement l'amplification de la révision générale des politiques publiques, afin de ne pas compromettre une cohésion sociale dont la fragilisation causerait un grand préjudice à l'économie nationale.

M. Philippe Séguin a jugé que les décisions issues de la révision générale des politiques publiques ont tendance à « s'étioler » au gré de leur mise en œuvre, aboutissant à des résultats sensiblement plus modestes que les ambitions affichées. S'il ne faut pas nier le péril que la crise fait peser sur la cohésion sociale, le remède semble davantage résider dans un effort de pédagogie à l'égard des citoyens, consistant à leur expliquer que le report de réformes indispensables impliquerait des ajustements encore plus douloureux. Sur les autres points soulevés par le rapporteur général, **M. Philippe Séguin** a formulé les réponses suivantes :

- la notion de croissance potentielle apparaît à bien des égards fragile et sujette à débats ; les controverses méthodologiques entourant cette notion ne sont pas pour autant de nature à remettre en cause le diagnostic de fond portant sur nos finances publiques ;

- la zone euro n'a pas été conçue pour résister à des divergences structurelles de la nature de celles qui sont en train d'apparaître en matière de finances publiques. S'agissant de la fiabilité des comparaisons entre niveaux d'endettement nationaux, l'indépendance et l'absence de complaisance d'Eurostat ne semblent pas devoir être remises en cause ;

- il est exact que la part de la dette négociable à court terme a considérablement augmenté en 2008, dans un contexte de forte demande pour les valeurs du Trésor et de taux courts peu élevés. L'accroissement des émissions à court terme a notamment eu pour objet de préfinancer les mesures du plan de relance. Cette politique d'émission présente le risque de rendre la charge d'intérêts plus sensible à une tension sur les taux courts, et suppose donc une anticipation fiable des évolutions de taux, de manière à transformer une part de la dette à court terme en dette à moyen et long termes. Il est par ailleurs opportun d'informer plus régulièrement et plus complètement le Parlement de l'évolution de la dette à court terme ;

- s'agissant de l'emprunt national, la Cour n'a connaissance ni de son montant, ni de ses modalités, ni de sa destination. N'ayant pas délibéré sur ce thème, il lui est difficile d'émettre une opinion, sauf à rappeler que des circonstances exceptionnelles peuvent justifier des mesures exceptionnelles. Il convient néanmoins de cantonner strictement l'usage de ce type d'instrument à la lutte contre les effets de la crise et d'en limiter au maximum le coût ;

- la Cour partage les interrogations de la commission sur le remplacement de la taxe professionnelle et sur son impact budgétaire, et le Conseil des prélèvements obligatoires publiera prochainement des travaux consacrés aux prélèvements obligatoires dans une économie globalisée, analysant notamment la situation des finances locales.

Rappelant l'exemple suédois, **M. François Marc** a relevé qu'un niveau élevé de dépense publique n'est pas forcément exclusif d'un solde excédentaire. En revanche, la Cour peut-elle évaluer l'impact budgétaire et l'efficacité économique de l'ensemble des baisses de recettes opérées et annoncées ?

M. Philippe Séguin a indiqué que la Suède préserve un solde excédentaire en raison du niveau très élevé de sa fiscalité et se caractérise par une dépense publique globalement plus efficace qu'en France. Au demeurant, il n'appartient pas à la Cour de définir quel niveau de prélèvements obligatoires est politiquement acceptable pour les Français. L'impact budgétaire des allègements d'impôts s'élève à 39 milliards d'euros sur les cinq dernières années. Leur impact économique n'est pas mesuré à ce stade, mais entre bel et bien dans le cadre des nouvelles missions constitutionnelles de la Cour des comptes relatives à l'évaluation des politiques publiques.

M. Jean-Jacques Jégou a vu dans les analyses de la Cour un encouragement pour le Parlement à ne pas s'en tenir à la seule contestation de certaines mesures coûteuses pour les finances publiques, telle la baisse du taux de taxe sur la valeur ajoutée dans la restauration. S'agissant des finances sociales, la Caisse nationale d'assurance vieillesse appréhende un déficit de 50 milliards d'euros en 2012. Quel rôle la Cour peut-elle jouer pour faire la lumière sur l'avenir de notre système de retraite ? Par ailleurs, si nos stabilisateurs automatiques épargnent à la France une situation aussi délicate que celle que traversent certains de ses voisins, quelles difficultés faut-il s'attendre à affronter lors de la sortie de crise ?

M. Philippe Séguin a estimé que l'équilibrage du financement des retraites ne permettra ni d'éluder la question de l'âge du départ à la retraite, ni celle du niveau de cotisation et de pension. Le déficit de financement de la protection sociale n'est pas lié aux fraudes ou aux excès de certains usagers, mais à des déséquilibres structurels appelant des mesures elles-mêmes structurelles. A titre d'exemple, l'incompatibilité entre un système de distribution des soins fondé sur une logique libérale et un principe de socialisation de la dépense est diagnostiquée de longue date.

M. Serge Dassault a affirmé partager les constats de la Cour et souhaité qu'une analyse si clairvoyante sur l'état des finances publiques tempère l'optimisme dont fait traditionnellement preuve le Gouvernement.

Citant l'exemple de la mise en œuvre du revenu de solidarité active, **M. Philippe Adnot** a regretté que l'empilement de dispositifs législatifs et réglementaires nouveaux accroisse continuellement la dépense, et que les règles de recevabilité financière encadrant l'initiative parlementaire ne s'appliquent pas au Gouvernement.

Bien que la Cour n'ait pas eu à connaître les conditions de mise en œuvre du RSA, **M. Philippe Séguin** a consenti qu'une forme de « schizophrénie » transparaisse entre des discours vertueux sur le plan des principes et des pratiques conduisant à accumuler les mesures ponctuellement coûteuses.

Mme Nicole Bricq s'est interrogée sur l'appréciation que la Cour porte sur la dichotomie entre bons et mauvais déficits.

Considérant qu'« un bon déficit est un déficit inexistant », **M. Philippe Séguin** a toutefois admis qu'il est courant de distinguer les dépenses d'avenir des autres dépenses. Ce débat renvoie à la définition de la règle d'or, qui voudrait qu'il soit exclusivement recouru à l'endettement pour financer lesdites « dépenses d'avenir ». La définition de ces dépenses demeure toutefois sujette à controverse.

M. Aymeri de Montesquiou a souhaité connaître la part de la dette locale dans l'ensemble de la dette publique et s'est interrogé sur la part de la masse salariale des collectivités dans l'emploi public.

En réponse, **M. Philippe Séguin** a indiqué que la dette des administrations publiques locales représente environ 10 % de la dette publique au sens du Traité de Maastricht.

A la question de M. Pierre Bernard-Reymond, relative aux conséquences du creusement des écarts caractérisant la situation des finances publiques entre les Etats de la zone euro, **M. Philippe Séguin** a admis que l'existence même de l'euro pourrait être menacée.

**AUDITION DE
M. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

Réunie le mercredi 1^{er} juillet 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2010.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que le débat d'orientation des finances publiques constitue la première étape du cycle budgétaire de l'année 2010. Les perspectives sont inquiétantes, puisque, selon la propre analyse du ministère du budget, le déficit sera compris entre 7 % et 7,5 % du PIB en 2009 et en 2010, soit environ 140 milliards d'euros. Corrélativement, la dette publique devrait fortement augmenter pour atteindre 80 % du produit intérieur brut (PIB), contre 68 % fin 2008.

Il a relevé que, malgré ce contexte, le Gouvernement semble maintenir le cap et affirme même vouloir dégager 3,5 milliards d'euros en faveur de la relance, ce qui paraît ambitieux eu égard à la faiblesse des marges de manœuvre budgétaires. Il a souhaité que le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat dresse les perspectives des finances publiques, en précisant notamment les actions de réforme de l'Etat envisagées pour maîtriser les dépenses, et qu'il fasse le point sur la nécessaire préservation des recettes, au regard des principes de bonne gouvernance en matière de niches fiscales et sociales posés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a confirmé que le déficit public passera de 3,4 % du PIB en 2008 à 7 ou 7,5 % du PIB en 2009, en précisant que cette dégradation résulte intégralement de la crise.

On observe en effet, en période de récession, une « sur-réaction » des recettes, qui diminuent plus fortement que le PIB. A titre d'exemple, le rendement de l'impôt sur les sociétés, qui atteignait 50 milliards d'euros en 2008, ne serait compris qu'entre 20 et 25 milliards d'euros cette année, soit une baisse de plus de moitié. Cette « sur-réaction » des recettes, prises dans leur ensemble, expliquerait une majoration du déficit public de près d'un point de PIB. Les mesures de relance entraîneraient également une dégradation du déficit d'environ 0,75 point de PIB.

En revanche, les dépenses ordinaires, « hors crise », sont maîtrisées. Les dépenses de l'Etat seront ainsi contenues dans les limites votées par le Parlement, tandis que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie

(ONDAM) sera, pour la première fois depuis 1997, respecté ou « quasi respecté » en 2009.

Dans ces conditions, le déficit de l'Etat devrait être compris entre 125 et 130 milliards d'euros, dont 85 milliards d'euros au titre du déficit de « crise », au sein duquel 15 milliards d'euros n'entrent pas dans le périmètre « maastrichtien ». Quant au déficit de la sécurité sociale, il s'élèverait à 20 milliards d'euros environ, dont la moitié due à la crise.

M. Eric Woerth a observé que la France n'est pas le seul Etat à voir ses déficits augmenter fortement : le déficit de l'Espagne passerait de 3,8 % du PIB en 2008 à 9,5 % cette année ; celui des Etats-Unis, de 6 % à 12 % en 2009 ; celui du Royaume Uni, de 5,5 % à 11,5 % ; même le déficit allemand se dégraderait d'environ 4 points de PIB en 2009. Ce constat illustre le recours des Etats à l'arme budgétaire pour faire face à la crise.

Il a ensuite abordé les projections 2010, en relevant que le déficit public devrait se stabiliser globalement au cours de cet exercice et se situer aux alentours de 7 % ou 7,5 % du PIB.

Le déficit budgétaire devrait ainsi s'améliorer, compte tenu d'une progression modeste des recettes, en lien avec la reprise économique, de la disparition d'une large part des dépenses de relance, qui seraient ramenées à 3,5 milliards d'euros, enfin, de la maîtrise des dépenses « hors relance ». La loi de programmation des finances publiques et le budget triennal ont, à cet égard, joué un rôle important, en permettant de concentrer les discussions en vue de la préparation du budget 2010 sur les postes de dépenses touchés par la crise. La politique de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux sera également poursuivie, ce qui entraînera la suppression de 34.000 postes en 2010. En revanche, le pouvoir d'achat des fonctionnaires progressera de près de 3 % en 2009.

Cette amélioration du déficit de l'Etat serait compensée par la poursuite de la dégradation des comptes sociaux, touchés par un nouveau recul de la masse salariale, évalué à 0,5 %. Le déficit de la sécurité sociale pourrait ainsi atteindre 30 milliards d'euros en 2010.

M. Eric Woerth a ensuite évoqué la préparation de « l'après crise », en remarquant que le plan de relance élaboré par la France est bien calibré et bien ciblé, comme l'ont relevé le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de la coopération et de développements économiques (OCDE).

Il a, par ailleurs, souligné le dynamisme des transferts sociaux en 2009.

M. Jean Arthuis, président, a fait valoir que le déficit public est, en soi, un plan de relance.

M. Eric Woerth a approuvé cette analyse et a souligné les incertitudes entourant le calendrier de la reprise. Malgré celles-ci, il apparaît indispensable de déterminer les grandes orientations de « l'après crise », ce

qu'ont fait le Président de la République, lors de son discours devant le Congrès le 22 juin 2009, puis le Premier ministre.

Trois règles devront ainsi être suivies : sécuriser les recettes, équilibrer les dépenses de fonctionnement et investir massivement dans les projets d'avenir, ce qui passe par un « grand emprunt ».

La sécurisation des recettes implique d'affecter intégralement à la réduction des déficits le surcroît de ressources qui interviendra lors de la reprise de la croissance. **M. Eric Woerth** a également noté que les baisses de prélèvements devront être gagées et a estimé que la réforme de la taxe professionnelle ne pourra se faire au détriment des finances publiques.

La réduction des dépenses courantes suppose de poursuivre et d'amplifier les efforts menés depuis deux ans, en les élargissant à l'ensemble de la sphère publique. Du point de vue de l'Etat, la notion de « dépenses courantes » doit être comprise de manière large, en intégrant notamment les opérateurs ou les dépenses d'intervention, pour représenter un volume de crédits de près de 120 milliards d'euros.

M. Eric Woerth a précisé que l'identification systématique de toutes les dépenses inutiles devra s'appuyer sur l'analyse du Parlement et que la démarche de révision générale des politiques publiques devra être poursuivie. Il a également évoqué la nécessité de réformer les collectivités territoriales et le système de retraites. De même, il a souhaité renforcer la maîtrise des dépenses de santé, estimant possible de limiter la progression de l'ONDAM à 3 % dès 2010. Les niches sociales feront également l'objet d'un réexamen systématique, une approche transversale et forfaitaire des enjeux pouvant permettre de se défaire d'une approche « niche par niche » et se révéler plus efficace.

Troisième règle retenue par le Gouvernement, la nécessité d'investir massivement dans les projets d'avenir suppose d'abord de définir les finalités de l'emprunt, qui devra être dédié à ces projets, sans possibilité de fongibilité avec les dépenses courantes, et ciblé sur des dépenses non pérennes ainsi que sur des projets à haute rentabilité socio-économiques pour les générations futures. Cela implique de faire des choix, qui interviendront à l'issue de la consultation publique menée au cours des trois prochains mois.

M. Eric Woerth a observé que le rythme de reprise économique ne permettra pas, sauf « bonne surprise », de ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2012, cette situation n'étant pas propre à la France. Il s'est fixé un objectif de réduction du déficit de l'ordre d'un point de PIB par an.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le ministre pour la franchise de ses propos. Il a souligné la nécessité de poursuivre la réforme de l'Etat et de renforcer la compétitivité de l'économie française.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a salué la reconduction de M. Eric Woerth dans ses fonctions antérieures au sein du Gouvernement, estimant que la continuité est un gage essentiel de crédibilité dans ce domaine.

Il a considéré que la crise économique actuelle place la France « en état d'apesanteur » et a fait part de sa gêne pour analyser l'évolution des finances publiques. Les projections économiques réalisées par la commission des finances se révèlent, pour la première fois, plus favorables que celles retenues par le Gouvernement. Par ailleurs, les autorités britanniques jugent que la crise entraînera un dommage durable de l'économie, la croissance potentielle qui succédera à la crise se révélant inférieure à celle connue auparavant en raison de la perte définitive de certaines capacités de production et de l'attrition des capitaux propres.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souhaité connaître l'analyse du ministre sur ce point et s'est demandé si la vision d'une crise constituant une parenthèse n'est pas trop optimiste.

Il a noté que les recettes fiscales devraient connaître une diminution d'une quarantaine de milliards d'euros par rapport à l'exécution 2008, ce qui les ramènerait à leur niveau de 1998. Dans ce contexte, il a émis des réserves à l'égard des mesures discrétionnaires entamant les recettes fiscales sans être gagées, tout particulièrement la baisse du taux de TVA applicable dans la restauration, à laquelle il s'est toujours opposé à titre personnel, et la réforme de la taxe professionnelle, le contexte étant particulièrement défavorable. Il a jugé improbable que l'Etat parvienne à éviter de conserver à sa charge un solde compris entre 4 et 8 milliards d'euros au titre de cette réforme, qui représente un danger pour les collectivités territoriales.

Il a ensuite souhaité connaître le montant des économies nettes attendues de la RGPP et obtenir des précisions sur le « deuxième acte » de cette démarche de réforme.

Puis **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a relevé l'absence de portée effective des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) concernant la fixation du plafond de la dette. En effet, l'article d'équilibre de la loi de finances ne fixe que le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an. Or, l'émission de titres de dettes d'une durée supérieure à un an fait aujourd'hui figure d'exception, l'essentiel des émissions se faisant à trois mois, pour un taux annualisé moyen de 0,8 %. Dans ces conditions, il serait souhaitable d'apporter une modification à la LOLF afin de rendre effectif le contrôle exercé par le Parlement.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a également mis en évidence les propos du président de la commission de surveillance et du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, selon lesquels cet organisme ne pourra apporter des financements à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au-delà d'une limite de 31 milliards d'euros. Or, certaines projections, notamment de la Cour des comptes, font état d'un déficit cumulé du régime général de sécurité sociale de 45 à 50 milliards d'euros en 2010. Dans ce contexte, quelles solutions le Gouvernement envisage-t-il pour permettre à l'ACOSS de faire face à ses

besoins de financement ? En outre, quel rôle entend-il faire jouer au fonds de réserve pour les retraites (FRR) ? Faut-il l'abonder en 2010 ou réaffecter temporairement ses ressources au régime général ?

Enfin, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souhaité connaître l'endettement consolidé de la France, hors critères de Maastricht, et a jugé qu'une comparaison entre les pays européens exhaustive de l'endettement, prenant en compte le « quasi endettement » de l'Etat, serait opportune. S'agissant de la distinction entre le bon et le mauvais endettement, il a relevé que l'application de la LOLF a tendance à amoindrir la frontière entre l'investissement et le fonctionnement et a fait part de sa crainte que l'Etat ne se trouve dans la situation d'un particulier ayant recours au crédit revolving.

M. Eric Woerth a considéré que la référence du rapporteur général à un « état d'apesanteur » est une bonne formule. Il ne s'est pas efforcé de faire des prévisions optimistes ou pessimistes, mais d'être réaliste. Il s'interroge sur la possibilité de transposer en France l'approche britannique en matière de prise en compte de l'évolution de la croissance potentielle. Cette dernière pourrait avoir été ramenée en France de 2 % à 1,75 %, du fait de la crise économique.

M. Jean Arthuis, président, s'est inquiété des risques de désindustrialisation liés à la crise.

M. Eric Woerth a jugé le risque réel. La résorption du déficit de crise sera vraisemblablement longue, et les dépenses de relance pourraient durer encore quelques années. L'effondrement des recettes d'impôt sur les sociétés prévu pour 2009 provient certes essentiellement de celui des bénéfices des entreprises, mais il est également lié à l'accélération des remboursements du crédit d'impôt recherche et des crédits d'impôt de retour en arrière des déficits mis en place dans le cadre du plan de relance. **M. Eric Woerth** a déclaré souhaiter que l'instauration de la TVA à taux réduit dans le secteur de la restauration soit « gagée » par des économies supplémentaires par rapport à celles prévues par la loi de programmation des finances publiques. Une réflexion au sein du Gouvernement doit être menée à ce sujet.

Mme Nicole Bricq a souligné que le Parlement devra être associé à ces travaux.

M. Michel Charasse a considéré que l'instauration de la TVA à taux réduit dans le secteur de la restauration bénéficiera de fait essentiellement à des contribuables aisés.

M. Eric Woerth a estimé que les économies permises par les mesures déjà décidées dans le cadre de la RGPP pourraient permettre des économies supérieures aux 7 milliards d'euros annoncés. Le Gouvernement est actuellement en train de travailler à un « deuxième acte » de la RGPP, portant essentiellement sur les dépenses d'intervention.

M. Jean Arthuis, président, a souligné qu'il s'agit des dépenses les plus substantielles, et donc les plus difficiles à réduire.

M. Eric Woerth s'est déclaré ouvert à une réflexion au sujet des dispositions de la LOLF concernant la fixation du plafond de la dette. Il est nécessaire que les comparaisons internationales prennent en compte le « quasi endettement » des Etats lié à la crise. L'Insee distingue, dans les comptes des administrations publiques en 2008, la dette publique brute et la dette publique nette. La question du FRR doit être examinée dans le cadre de la réforme des retraites prévue en 2010. Diverses modalités sont envisageables pour le « grand emprunt », qui dépendent en partie des dépenses auxquelles on souhaite l'affecter.

Mme Nicole Bricq a estimé que la faiblesse fondamentale du pacte de stabilité et de croissance est qu'il ne prévoit pas de mécanisme contraignant pour réduire le déficit public structurel en période de croissance forte. Elle s'est interrogée sur ce que le Gouvernement prévoit de faire pour éviter que, comme le demande Eurostat, la dette de la société de financement de l'économie française (SFEF) soit intégrée à la dette publique, ainsi que sur les hypothèses de taux de chômage retenues par le Gouvernement.

M. Serge Dassault a considéré que l'emprunt doit financer l'investissement, et non le fonctionnement.

M. Gérard Miquel a estimé que les difficultés financières des collectivités territoriales contribueront à accroître le taux de chômage en 2010. Par ailleurs, la crise ne facilite pas la réforme de la taxe professionnelle.

Mme Marie-France Beauflis a jugé que le Gouvernement doit revenir sur certains allègements de prélèvements obligatoires mis en place depuis 2007. Elle s'est interrogée sur l'impact social des réductions d'effectifs dans la fonction publique. Elle a enfin regretté que le Gouvernement écarte les pistes de réforme de la taxe professionnelle les plus intéressantes.

M. François Marc s'est interrogé sur la compatibilité entre la déclaration faite par M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, lors de son audition par la commission le 24 juin, selon laquelle les administrations publiques doivent réaliser 70 milliards d'euros d'économies, et l'estimation du Gouvernement selon laquelle le « déficit de crise » serait de l'ordre de 85 milliards d'euros. Il est nécessaire de préserver les recettes publiques en s'abstenant de nouvelles baisses de prélèvements obligatoires. La prévision de déficit public de 7,5 points de PIB présentée par le Gouvernement pourrait être délibérément pessimiste, et s'expliquer par la volonté de pouvoir afficher de « bonnes nouvelles » en 2012.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est déclaré inquiet des perspectives de déficit de la sécurité sociale, et a jugé que le Gouvernement devrait prévoir une amélioration du solde public en 2010, pour rassurer les marchés. L'Allemagne bénéficiera davantage que la France de la reprise de la croissance mondiale, ce qui pourrait constituer un danger pour l'euro. Il a enfin déclaré qu'il fera des propositions pour que la charge de la dette soit désormais exclue du déficit de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la SNCF avait poursuivi un objectif de ce type, avec le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD).

M. Pierre Bernard-Reymond a déclaré partager les craintes d'une reprise en Allemagne, alors que la croissance stagnerait en France.

M. Jean-Jacques Jégou s'est interrogé sur l'éventualité d'un transfert à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) du déficit cumulé prévisionnel du régime général de sécurité sociale en 2009 et 2010, estimé à 50 milliards d'euros.

M. Jean Arthuis, président, a évoqué la possibilité que le « grand emprunt » annoncé par le Président de la République soit obligatoire, afin de permettre à l'Etat de bénéficier d'un taux bas.

M. Eric Woerth a indiqué que certains mécanismes d'aide au secteur bancaire, mis en œuvre chez certains de nos partenaires européens, ne sont pas considérés par Eurostat comme accroissant la dette publique, et s'est en conséquence interrogé sur la position d'Eurostat au sujet de la prise en compte de la dette de la SFEF. L'augmentation du taux de chômage attendue en 2010 correspond, pour l'Etat, à un surcoût évalué à 700 millions d'euros pour la mission « Travail et emploi » et 1,4 milliard d'euros pour le Fonds d'investissement social (Fiso).

Mme Nicole Bricq a souligné que ce total est moins élevé que le coût de l'instauration de la TVA à taux réduit dans le secteur de la restauration.

M. Eric Woerth a souligné que si la crise devait durer, la situation serait difficile pour tout le monde, y compris les collectivités territoriales. Le moment de réforme de la taxe professionnelle est bien choisi, puisqu'il coïncidera avec celui de la réforme des collectivités territoriales. La forte progression des transferts sociaux en 2009 contribue significativement à la lutte contre les inégalités. Le ministre a déclaré ne pas approuver les analyses de la Cour des comptes selon lesquelles le déficit structurel serait de l'ordre de 70 milliards d'euros, l'évaluant plutôt à 50 ou 60 milliards d'euros. Le déficit de l'Etat atteindrait 125 à 130 milliards d'euros en 2009, dont 85 milliards d'euros de déficit de « crise », comprenant lui-même environ 15 milliards d'euros de déficit « non-maastrichtien ». Il ne serait pas approprié d'afficher pour 2010 une amélioration du solde public qui serait irréaliste, les marchés ayant besoin d'avoir confiance dans les prévisions du Gouvernement. L'Allemagne n'est pas encore sortie de la récession. Le déficit cumulé prévisionnel du régime général de sécurité social en 2009 et 2010 ne sera pas transféré à la CADES. Le Gouvernement examinera avec attention les propositions que la commission pourrait faire au sujet des modalités du « grand emprunt ».

AUDITION DE M. PATRICK DEVEDJIAN, MINISTRE CHARGÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE

Réunie le mardi 7 juillet 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance d'avoir tenu son engagement de présenter chaque trimestre au Parlement un compte rendu de son action. Il a salué la présence de M. Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et de sénateurs membres des commissions des affaires sociales, de la culture, de l'éducation et de la communication et de l'économie, invités à prendre part aux travaux de la commission des finances.

Il a rappelé que le plan de relance a été annoncé le 4 décembre 2008 par le Président de la République et que son contenu a été précisé par trois lois de finances rectificatives et par la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

Après avoir relevé que sept parlementaires, dont les sénateurs François-Noël Buffet et François Zocchetto, ont été désignés pour suivre la mise en œuvre du plan sur le terrain, **M. Jean Arthuis, président**, a évoqué l'hypothèse d'un second plan de relance, qui pourrait être financé par l'emprunt national annoncé par le Président de la République. Il a alors interrogé le ministre sur trois sujets : l'état d'avancement de ses travaux destinés à surmonter les obstacles liés à certaines règles administratives ; l'incidence des mesures du plan de relance sur le niveau de l'activité économique ; la possible reconduction en 2010 de la mesure de versement anticipé aux collectivités territoriales des attributions au titre du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

M. Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, a considéré que le plan annoncé le 4 décembre 2008 par le Président de la République constitue un effort financier massif, fondé sur l'investissement et enrichi de dispositions en faveur des ménages et des salariés. Ce plan est temporaire et ciblé. Sa réussite est largement subordonnée à la rapidité avec laquelle il sera mis en œuvre.

Le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance a évalué à 30 milliards d'euros l'effort financier nouveau consacré au plan, ce montant s'ajoutant à celui des mesures de soutien au système financier adoptées au mois d'octobre 2008 et à celui de certaines mesures intervenues en 2007 et 2008 – allègements fiscaux et revalorisations de prestations sociales – et qui continuent de produire leurs effets.

Il a insisté sur l'importance des mesures en faveur de l'investissement, dont le montant s'élève à plus de 10 milliards d'euros. L'Etat y participe à la fois, pour 4 milliards d'euros, sous la forme d'interventions directes et, pour un montant compris entre 2,5 et 3,5 milliards d'euros, au titre du versement anticipé des attributions du FCTVA. Les entreprises, principalement publiques, interviennent à hauteur de 4,1 milliards d'euros. L'effort direct de l'Etat, à fort effet multiplicateur, porte sur les infrastructures, l'enseignement supérieur, le patrimoine, la culture, la justice et la défense. L'objectif est d'améliorer la compétitivité des territoires et des acteurs économiques, de façon à ce que l'argent public soit utilement investi.

M. Patrick Devedjian a insisté sur le fait que le programme d'investissement s'accompagne d'un volet de soutien à l'activité économique et à l'emploi. Les mesures fiscales, dont le coût est évalué à 9,9 milliards d'euros, ont déjà permis à certaines entreprises, en améliorant leur trésorerie, de surmonter des épreuves difficiles. Les autres mesures de soutien à l'économie, d'un montant de 6,55 milliards d'euros, sont relatives à l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises (TPE), aux dispositifs de garantie d'OSEO, à la mise en place du fonds de sécurisation du crédit interentreprises CAP+, à la prime à la casse, au plan de soutien à l'automobile, à la création du Fonds stratégique d'investissement (FSI), au règlement des dettes du ministère de la défense et aux avances sur marchés publics.

Il a ensuite évoqué les mesures en faveur des jeunes et des salariés touchés dans leur emploi, qui ont été annoncées à l'issue du sommet social du 18 janvier 2009 et dans le cadre du plan en faveur de l'emploi des jeunes, rendu public le 24 avril 2009 par le Président de la République. Mises en œuvre par le Fonds d'investissement social (FISo), doté en 2009 de 1,3 milliard d'euros, elles ont pour objet de revaloriser le chômage partiel comme alternative à la rupture du contrat de travail, de renforcer des dispositifs tels que les conventions de reclassement personnalisées (CRP) et les contrats de transition professionnelle (CTP), de faciliter l'insertion des jeunes ainsi que l'embauche en contrat à durée indéterminée. Leur mise en œuvre est étalée sur 2009 et 2010.

M. Patrick Devedjian a ensuite présenté le dernier axe du plan de relance, qui répond à un objectif de solidarité. Doté de 2,6 milliards d'euros, il consiste en un ensemble d'actions tendant à promouvoir la construction et à accroître l'offre de logement social, à soutenir la rénovation urbaine et le traitement de l'habitat indigne, à développer les structures d'accueil pour les plus défavorisés, à aider les plus pauvres et à soutenir les ménages à revenu modeste par le versement, d'un montant global de 1,6 milliard d'euros, de prestations exceptionnelles, telles que le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) pour l'outre-mer, la prime de 150 euros pour les familles modestes, les chèques emploi-services et la prime de solidarité active. Il a également mentionné l'allègement d'1,1 milliard d'euros de l'impôt sur le revenu acquitté par les contribuables les plus modestes.

Le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance a alors indiqué que l'emprunt national, décidé par le Président de la République et annoncé lors du Congrès du Parlement du 22 juin 2009, prolongera le plan de relance en finançant des projets ciblés et d'avenir. Sa préparation donnera lieu à une large concertation destinée à définir ces priorités. Il sera assorti de mesures propres à réduire les dépenses de fonctionnement et à contenir la dépense publique en l'orientant vers la préparation de l'avenir.

Au total, il a jugé que le dispositif mis en œuvre par le Gouvernement constitue un ensemble assez complet, conçu pour provoquer un stimulus rapide. Il a annoncé que l'ensemble des autorisations d'engagement sera engagé au cours de l'année 2009 et que les trois quarts des crédits de paiement seront dépensés dans le même délai.

Après avoir rappelé que la mission qui lui a été confiée est limitée dans le temps et conduite avec une équipe réduite, mais qu'il dispose de l'autorité sur une quinzaine de directions d'administration centrale, **M. Patrick Devedjian** a expliqué que les moyens consacrés au plan sont mis en œuvre soit, pour un tiers d'entre eux, par transfert de crédits au profit d'autres ministères, soit, pour les deux autres tiers, par gestion directe, c'est à dire par le versement de crédits aux agences ou organismes compétents tels que Voies navigables de France (VNF) ou l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Il s'est félicité d'avoir passé environ quarante-cinq conventions portant notamment sur l'utilisation, les échéanciers et le pilotage des crédits. Il a mis en avant le parti pris de financer uniquement des opérations prêtes à démarrer, de façon à ce que le plan ait l'impact le plus immédiat possible. Il a indiqué qu'il se réserve la possibilité de procéder à des retraits ou des dégagements d'office.

M. Patrick Devedjian a précisé que, sur le terrain, le pilotage du dispositif est confié aux préfets de régions et que des outils de suivi automatisé ont été élaborés. Il a mentionné la création d'un site Internet permettant à chacun d'accéder à l'information sur les projets en cours.

Evoquant l'état d'avancement du plan, il a annoncé que les textes de simplification des procédures sont désormais presque tous applicables. En outre, 8,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement ont été mis à disposition des opérateurs et des ministères, ainsi qu'un peu plus de 6 milliards d'euros de crédits de paiement, dont 3,8 milliards d'euros ont d'ailleurs déjà été effectivement dépensés. Les mesures fiscales ont permis de rembourser 6,8 milliards d'euros à titre définitif aux entreprises. Par conséquent, 11,2 milliards d'euros ont été injectés dans l'économie, auxquels il convient d'ajouter les premiers versements anticipés au titre du FCTVA, qui s'élèvent à 1,8 milliard d'euros.

M. Patrick Devedjian a annoncé que 500 chantiers, d'importance variable, ont démarré. L'objectif est d'accroître l'activité sur tout le territoire et pour toutes les catégories d'entreprises. Par ailleurs, 350 000 embauches dans les très petites entreprises ont fait l'objet d'une demande d'aide

« zérocharges TPE », 230 000 véhicules ont bénéficié de la prime à la casse, 70 000 logements sociaux ou en accession sociale ont été financés, des aides pour la rénovation de 17 000 logements ont été attribuées par l'Agence nationale de l'habitat, la prime de solidarité active a été versée à 4,3 millions de ménages, la prime pour les familles modestes de 150 euros vient de l'être à 3 millions de ménages, les chèques emploi-services de 200 euros ont été distribués en juin à 1,5 million de foyers, le RSTA sera versé en juillet, OSEO est intervenu auprès de plus de 8 500 entreprises pour garantir 1,46 milliard d'euros de prêts, le médiateur du crédit a reçu plus de 10 000 dossiers et en a traité 6 800 avec un taux de succès de 65 % et le Fonds stratégique d'investissement ainsi que le Fonds de modernisation des équipements automobiles sont intervenus à neuf reprises, à hauteur de 535 millions d'euros.

Il a insisté sur la grande mobilisation des acteurs, et en particulier de l'administration, dont l'action est à la hauteur de la mobilisation constatée au niveau international. Evoquant la situation des autres pays, il a constaté que, le plus souvent, l'effort de relance repose sur l'investissement, à l'exception du Royaume-Uni qui privilégie la consommation. Il a estimé l'impact théorique des plans de relance étrangers sur l'économie française à 0,7 % en 2009 et a observé que les stimuli étaient plus concentrés sur 2009 en France, au Royaume-Uni, au Japon et en Espagne qu'ils ne le sont en Allemagne, où l'effet des mesures prises sera surtout perceptible en 2010. Il s'est félicité que, dans la crise, la zone euro ait démontré sa capacité de réaction.

En conclusion, **M. Patrick Devedjian** a estimé que ce plan de relance a pour effet de fédérer les volontés, dans un contexte où un effort collectif et de solidarité est nécessaire pour surmonter la crise. Il a illustré son propos en mentionnant les mesures du FISo, ainsi que l'emprunt national dont il a considéré qu'il devra permettre, dans le même temps, de soumettre l'investissement public à des critères de rentabilité, d'utilité, d'efficacité et qu'il contribuera à contenir les dépenses courantes.

En réponse aux questions de M. Jean Arthuis, président, **M. Patrick Devedjian** a indiqué que les dispositions de la loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, de même que certains textes réglementaires - tel celui sur l'adaptation du seuil de déclenchement des enquêtes d'utilité publique - ont contribué à assouplir la réglementation. Il a jugé que la mise en œuvre du plan de relance, et notamment des mesures favorables à la consommation, contribue manifestement au soutien de l'activité économique. Il a particulièrement salué l'effort consenti par les collectivités territoriales, quelle que soit l'orientation politique de leurs exécutifs, en relevant que le montant des investissements pour la réalisation desquels 19 540 collectivités se sont engagées est supérieur de 54 % à la moyenne de référence prise en compte pour calculer l'éligibilité aux versements anticipés des attributions au titre du FCTVA.

M. Jean Arthuis, président, a évoqué le Fonds stratégique d'investissement (FSI) en estimant urgent que celui-ci parvienne à créer le fonds dédié à la recapitalisation des petites et moyennes entreprises, dont le

principe est acquis mais dont la mise en œuvre connaît du retard. S'appuyant sur les travaux du médiateur du crédit, il a constaté que, sans un renforcement de leurs fonds propres, de nombreuses entreprises disparaîtraient dans un avenir très proche.

Le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance a salué l'action du médiateur du crédit. Il s'est également félicité du fonctionnement des comités financiers constitués autour des préfets et des orientations mises en œuvre par OSEO. Il a précisé que la vocation du FSI n'est pas de venir en aide à l'ensemble des petites et moyennes entreprises, mais de soutenir celles qui présentent un potentiel stratégique.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a demandé si le dispositif de raccourcissement des délais en matière d'archéologie préventive prévu par la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés rencontre le succès escompté. Il a expliqué la réussite de la mesure relative au FCTVA par le fait qu'elle est simple et claire, tout en regrettant que les intercommunalités ne bénéficient d'aucune incitation à l'accélération de leurs investissements.

Le rapporteur général de la commission des finances s'est alors interrogé sur les éventuelles conséquences dépressives d'une absence de simultanéité entre la reprise de l'activité économique et l'extinction progressive des effets de l'impulsion budgétaire donnée par les mesures du plan de relance. Il s'est demandé si, dans ce contexte, le financement de dépenses d'avenir par le produit de l'emprunt national ne pourrait pas être considéré comme une deuxième phase de soutien à l'activité.

Enfin, après avoir constaté que le rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques indique que 2,6 milliards d'euros ont été dépensés au titre du plan de relance, soit 20 % seulement du total des crédits de paiement prévus, il a demandé au ministre de confirmer son objectif d'un taux de consommation de 75 % à la fin de l'année 2009.

En réponse, **M. Patrick Devedjian** a annoncé que, au 7 juillet 2009, 3,2 milliards d'euros de crédits de paiement ont effectivement été versés, et que l'objectif de dépense sera tenu. Il a rappelé que l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) a été doté de 20 millions d'euros et qu'un décret, comportant un projet de contrat de mission, est en cours de rédaction. Il a formulé un jugement positif sur la mise en œuvre du nouveau régime juridique de l'archéologie préventive.

S'agissant du FCTVA, le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance a considéré qu'il sera probablement nécessaire, en 2010, de prendre des mesures de nature à rendre pérenne la mesure applicable pour l'heure à la seule année 2009. Il a cependant mis en garde sur le fait que les collectivités ne parviendront sans doute pas toutes à respecter les contraintes de délai qui conditionnent le bénéfice des versements anticipés. Evoquant l'éventualité d'un second plan de relance, il a d'abord rappelé que les mesures financées par

le produit de l'emprunt national seront décidées à l'issue des travaux conduits par MM. Michel Rocard et Alain Juppé. Il a ensuite jugé que certains projets, par exemple dans le domaine des infrastructures, ont vocation à relever des deux dispositifs. Enfin, il a insisté sur les différences de temporalité entre, d'une part, le plan de relance, fondé sur l'immédiateté et mis en œuvre au cœur d'une crise qu'il contribue à amortir, et, d'autre part, le grand emprunt, qui interviendra au plus tôt en 2010 et qui relève d'une logique de compétitivité pour préparer la sortie de crise.

En réponse à **M. Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie**, qui souhaitait que la priorité soit donnée aux projets susceptibles d'être mis en œuvre sans délai, M. Patrick Devedjian s'est félicité de l'engagement du financement de 70 000 des 100 000 logements programmés. Il a déploré le rythme moins rapide des opérations dans les départements d'outre-mer et a annoncé qu'il se rendra à la Réunion et aux Antilles dans les prochaines semaines.

Dans le domaine du logement, **M. Jean Arthuis, président**, a souhaité, une plus grande cohérence entre les priorités du plan de relance et les mesures de régulation budgétaire portant sur les crédits de la mission « Ville et logement ».

En réponse à **Mme Élisabeth Lamure**, M. Patrick Devedjian a annoncé que le projet d'ordonnance instituant, en application de la loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, un régime d'autorisation simplifiée pour les installations classées, a été examiné par le Conseil d'Etat et sera très prochainement publié, permettant ainsi aux entreprises d'en bénéficier avant la fin de l'année 2009.

Enfin, le ministre en charge de la mise en œuvre du plan de relance a souscrit au souhait de M. Christian Gaudin d'une meilleure articulation entre l'action du FSI en faveur des petites et moyennes entreprises et le dispositif du crédit impôt recherche, auquel cette catégorie d'entreprise n'a pas assez recours.

**EXAMEN DU RAPPORT D'INFORMATION DE
M. PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR GÉNÉRAL,
SUR LE DÉBAT D'ORIENTATION DES FINANCES
PUBLIQUES POUR 2010**

Réunie le mercredi 8 juillet, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Philippe Marini, rapporteur général, sur le débat d'orientation des finances publiques pour 2010.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a noté que l'explosion des déficits et plus encore le gonflement des passifs publics consécutifs au sauvetage du système financier mondial ont profondément perturbé les repères traditionnels en matière de finances publiques. Il a estimé que l'on se trouve ainsi « comme en état d'apesanteur financière ».

La crise a un impact ambivalent sur les perspectives économiques françaises. D'un côté, elle fragilise encore plus des comptes publics déjà minés par trente-cinq années de déficits ; de l'autre, la France s'en sort mieux que le Royaume-Uni ou l'Espagne, en dépit des efforts vertueux menés par ces pays au cours des années récentes.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a observé que le consensus des conjoncturistes évalue à - 2,9 % l'évolution de la croissance en 2009. La prévision publiée par le Gouvernement en juin 2009 (- 3 %), d'habitude légèrement plus favorable, lui est donc désormais quasiment identique. Contrairement à ce qui est parfois affirmé, la récession actuelle n'est pas la plus grave en termes de croissance trimestrielle : le profil d'évolution du produit intérieur brut (PIB) apparaît comparable à celui des récessions précédentes. Selon la moyenne des scénarios des économistes, la croissance devrait être quasiment nulle en 2010. Cette situation pourrait conduire au maintien durable du déficit public autour de 7 points de la richesse nationale et à une dette publique de près de 100 points de PIB.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a noté que, avec la même prévision de croissance, le Gouvernement prévoit un déficit supérieur d'environ un point aux prévisions réalisées par la commission des finances, la Commission européenne et le consensus des économistes, ce qui s'explique par la forte contraction du produit de l'impôt sur les sociétés. Celui-ci passerait en effet de 50 milliards d'euros en 2008 à 20 ou 25 milliards d'euros en 2009, cet effondrement semblant inéluctable.

En outre, deux phénomènes durables devraient aggraver le déficit :

- d'une part, la remontée du taux de chômage, qui devrait dépasser les 10 % fin 2009, contre 7,9 % fin 2008 : il faut habituellement une croissance supérieure à 2 % pour que celui-ci diminue, ce qui risque de ne pas se produire

à court terme. Le surcoût de deux points de chômage peut être estimé à 8 milliards d'euros, soit 0,4 point de PIB, en « régime de croisière » ;

- d'autre part, une perte définitive de richesse : en effet, le PIB perdu lors des grandes crises bancaires n'est habituellement pas rattrapé, même si la croissance potentielle retrouve généralement son rythme habituel.

Dans ces conditions, le déficit structurel de la France pourrait passer de 3 % à 5,5 % du PIB. Selon les projections de la commission des finances, le déficit public atteindrait 7,4 % du PIB en 2009 et serait ramené à 6,8 % en 2012. La dette publique atteindrait 88,1 % du PIB en 2012 selon le scénario du Gouvernement et 92,2 % du PIB selon le scénario retenu par la commission des finances. Elle pourrait ainsi se stabiliser à près de 100 points de PIB.

Pour éviter une telle situation, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a mis en évidence certains principes destinés à garantir la soutenabilité du modèle économique et social français.

Le premier impératif consiste à maîtriser la dépense publique et à sauvegarder les recettes fiscales, même pendant la crise. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a noté que les évolutions erratiques de l'inflation ont compliqué, en 2008 et 2009, le pilotage de la dépense de l'Etat. Il a relevé que la baisse de l'inflation constitue une « aubaine » pour le Gouvernement, qui enregistre automatiquement des économies substantielles sur les dépenses de pensions ou la charge de la dette.

Il a ensuite retracé l'évolution des effectifs du budget général de l'Etat, en notant que 45 % des départs à la retraite (soit 30 600 postes) ne seront pas remplacés dans les services de l'Etat en 2009, les suppressions de postes devant atteindre 33 493 équivalents temps plein (ETP) en 2010 pour 67 900 départs, soit un taux de non-remplacement de 50 %. La multiplication des opérateurs de l'Etat constitue toutefois un « point de fuite » à surveiller.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que la principale variable d'ajustement à la baisse des dépenses de l'Etat de 2009 à 2012 réside dans la catégorie des dépenses autres que la charge de la dette ou les dépenses de personnel, qui regroupe les investissements de l'Etat, ses dépenses de fonctionnement, les subventions aux opérateurs, les « prestations de guichet », les dotations régies par des textes et les autres interventions. Ce « gisement » d'économies représente un montant total de crédits de 111,4 milliards d'euros en 2009, soit un tiers du budget de l'Etat, mais il ne saurait être mobilisé qu'au prix de réformes de structure ambitieuses.

Dans ce contexte, il est nécessaire de préserver les recettes publiques. L'application des règles de bonne gouvernance édictées par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 en matière de recettes est cependant problématique. L'article 11 de cette loi prévoit bien que les créations ou extensions de « niches » fiscales ou sociales sont compensées par des suppressions ou diminutions d'autres « niches », au titre

de chaque année de la période de programmation, mais certaines décisions récentes s'en écartent, comme la baisse du taux de TVA dans la restauration.

Mme Nicole Bricq a regretté la décision du Gouvernement de réduire le taux de TVA dans la restauration, sans compensation pour les finances publiques, au mépris des principes inscrits dans la loi de programmation des finances publiques.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a partagé cette analyse et a noté que l'article 11 de cette loi revêt aujourd'hui une portée théorique. Il a également souligné que la réforme de la taxe professionnelle comporte un risque pour l'Etat, qui pourrait être amené à compenser aux collectivités territoriales une perte de recettes comprise entre 5 et 8 milliards d'euros. Il a en outre considéré que la taxe carbone n'apparaît pas comme une piste satisfaisante pour préserver les recettes publiques.

Le deuxième impératif est de faire preuve de vigilance en matière de dette publique. L'Agence France Trésor se refinance actuellement à des taux historiquement bas (0,76 % à un an). La dette apparaît ainsi à la fois insoutenable et légère, mais cette situation ne se prolongera pas.

M. Jean-Pierre Fourcade a noté l'intérêt manifesté par les fonds de pension japonais pour les titres français.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur la sincérité des règles de présentation du coût de la dette pour les finances publiques, dans la mesure où seules les charges des intérêts sont inscrites dans le budget.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a relevé que l'analyse du stock de dette, dont il a retracé l'évolution depuis 1978, ne permet pas de distinguer ses différents emplois. La charge de la dette devrait croître au cours des prochaines années de 5 % à 7 % en moyenne annuelle et en volume, selon les données gouvernementales. Les agences de notation placent toutefois la France dans le groupe des pays les plus « résistants », notamment car elle dispose d'une très bonne capacité d'ajustement économique.

Il a estimé souhaitable de distinguer la « bonne » dette de la « mauvaise » dette : la dette qui finance des opérations en capital, et notamment l'achat d'actifs pour soutenir le système bancaire, présente ainsi des contreparties et peut même, de surcroît, être productrice de revenus. Il a également considéré que la « règle d'or », principe de bonne gestion, devrait être adaptée au contexte actuel d'hypertrophie des dettes publiques. Il a enfin prôné une approche « bilancielle » de la dette et a jugé nécessaire d'adapter la gouvernance d'Eurostat pour en faire une véritable autorité comptable indépendante, capable d'évaluer et de comparer les engagements des Etats, qu'ils soient directs ou indirects au travers de ceux de leur système bancaire.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite passé en revue les modalités des différents emprunts nationaux lancés depuis 1952 et a noté que, si l'on se réfère à l'emprunt « Balladur » de 1993, un taux de rémunération de 2 % à 2,5 % sur cinq ans peut être aujourd'hui qualifié de

raisonnable. L'idée d'une convertibilité des obligations d'Etat en titres de capital à émettre par des sociétés du secteur public mérite également d'être approfondie.

Il a enfin analysé la situation de la sécurité sociale, en rappelant que le déficit du régime général atteindrait, selon les dernières prévisions, 20,1 milliards d'euros en 2009 et 30 milliards d'euros en 2010, ce qui n'apparaît pas soutenable. L'envolée du plafond d'avances de trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) annonce ainsi un nouveau transfert de dettes, différentes modalités étant envisageables. A cet égard, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé qu'il faudra probablement tout à la fois accroître les ressources de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et allonger la durée d'amortissement de la dette sociale. Il a souligné la nécessité de maîtriser les dépenses sociales afin d'éviter une augmentation des prélèvements obligatoires et en a esquissé les principaux enjeux.

En conclusion, il a considéré que le débat sur l'emprunt doit être l'occasion d'une bonne pédagogie et déboucher sur de nouvelles règles de gouvernance budgétaire. L'examen du projet de loi de finances pour 2010 sera donc un moment de vérité, qui fera apparaître si l'on parvient à sécuriser les recettes de l'Etat, à assurer le respect de la norme de dépense et à maîtriser les charges de la dette.

M. Jean Arthuis, président, s'est montré attentif à l'évolution de la dette publique et a souhaité une adaptation des règles de présentation des charges de la dette.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est déclaré en accord avec cette position et a réaffirmé la nécessité de nouvelles règles de gouvernance budgétaire.

M. Serge Dassault a relevé que l'affaîssement des recettes fiscales entraînera inévitablement une aggravation du déficit et de la dette. Il s'est interrogé sur les moyens d'y faire face et a jugé que la réforme annoncée de la taxe professionnelle est inopportune dans un tel contexte, l'Etat risquant d'être mis à contribution.

M. Jean-Pierre Fourcade a estimé que la présentation du rapporteur général fait bien ressortir les difficultés actuelles. Il a déclaré qu'il ne peut accepter une stagnation ou une croissance des déficits publics en 2010 et a annoncé sa volonté de proposer des économies à hauteur de 20 milliards d'euros en 2010 et 2011. Il a ainsi suggéré de suspendre l'application pendant deux ans de certains avantages fiscaux, d'ajuster le champ des exonérations de cotisations sociales patronales, et de modifier certaines règles de gestion de la dette, en recréant une caisse d'amortissement de la dette.

M. Jean Arthuis, président, a émis des réserves sur l'opportunité de créer un service annexe de la dette. Il a observé que l'application d'un taux

réduit de TVA dans la restauration, qui vient d'être votée par le Sénat, représentera une perte de recettes de 2,5 milliards d'euros.

M. Yann Gaillard a salué la démarche de M. Jean-Pierre Fourcade.

M. Éric Doligé s'est interrogé sur la réalité et la portée des indicateurs de performance.

M. Edmond Hervé a rejoint la préoccupation de M. Jean-Pierre Fourcade s'agissant de l'évolution des déficits publics. Il a noté que la réforme de la taxe professionnelle ne s'appliquera probablement pas en 2010, mais en 2011. Il a estimé que faire appel à l'Etat pour compenser les conséquences de cette réforme serait une erreur, compte tenu du contexte économique, et s'apparenterait à un « croche-pied » aux collectivités territoriales.

M. Jean Arthuis, président, a souligné la gravité de la situation et a mis en évidence le décalage entre le discours politique et la réalité.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a noté l'intérêt d'être élu local pour apprécier les effets de la crise.

Mme Nicole Bricq a souligné que celle-ci entraînera un appauvrissement de la France, puisqu'une réduction permanente du PIB potentiel d'environ cinq points est possible, alors que des besoins nouveaux apparaissent, qui nécessitent des financements supplémentaires. Elle a relevé les incertitudes entourant la sortie de crise et s'est inquiétée de l'absence de prise de conscience de cette situation au sein de la population.

M. Jean Arthuis, président, a noté que la balance commerciale constitue également un indicateur pertinent pour mesurer les évolutions en cours.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que la situation actuelle est propre à entretenir les illusions, dans la mesure où les contraintes financières apparaissent moins fortes qu'avant la crise. Dans cette période, la mission du Gouvernement est de soutenir l'activité tout en évitant de programmer de nouvelles dépenses récurrentes. Tant que la crise se prolonge, il n'est pas souhaitable de réorganiser profondément l'architecture des prélèvements obligatoires, car le tissu économique ne réagit pas de manière habituelle. En revanche, une évolution sera nécessaire à son issue.

Il a salué l'initiative de M. Jean-Pierre Fourcade et a fait part de son accord avec l'analyse développée par M. Edmond Hervé concernant une compensation éventuelle par l'Etat des conséquences de la réforme de la taxe professionnelle.

M. Bernard Angels a déclaré partager l'analyse du rapporteur général concernant l'évolution des recettes et a souligné la nécessité de les préserver. Il a observé que les marges de manœuvre pour réduire les dépenses publiques sont étroites, surtout dans un contexte de crise, et a jugé que le volontarisme politique ne peut pas tout régler.

M. Serge Dassault a souligné la nécessité de décrire clairement la situation aux Français et a mis en évidence les incertitudes entourant le retour de la croissance.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 aura lieu le 15 juillet 2009 et le débat d'orientation sur les finances publiques, le 16 juillet 2009.

La commission a alors donné acte au rapporteur général de sa communication et a décidé d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information.