

N° 708

**SENAT**

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2011

## **RAPPORT D'INFORMATION**

FAIT

*au nom de la commission des finances (1), préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2012,*

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, Serge Dassault, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Hubert Falco, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Roland du Luart, Philippe Marini, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
 <b>PREMIÈRE PARTIE</b> <b>COMMENT RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC À 4,6 % EN 2012 ?</b>	
<b>I. DES PERSPECTIVES DE SOLDE PUBLIC TOUJOURS INCERTAINES POUR 2012</b> .....	11
<b>A. LES PERSPECTIVES LORS DU VOTE DU PARLEMENT SUR LE PROJET DE PROGRAMME DE STABILITÉ 2011-2014</b> .....	13
1. <i>Une croissance qui semblait devoir être inférieure à 2 % en 2011</i> .....	13
2. <i>Un programme de stabilité 2011-2014 qui pouvait paraître optimiste</i> .....	14
<b>B. QUELLES PERSPECTIVES APRÈS LA « BONNE SURPRISE » DU PREMIER TRIMESTRE 2011 ?</b> .....	16
1. <i>Une croissance de l'ordre de 2 % en 2011 ?</i> .....	16
2. <i>Un objectif de solde public atteint en 2011 ?</i> .....	17
a) Une amélioration du solde majoritairement structurelle .....	17
b) Des dépenses inférieures aux prévisions en 2010, ce qui permet de relâcher l'effort sur la dépense .....	17
c) Une amélioration du solde qui reposerait essentiellement sur les mesures nouvelles relatives aux recettes .....	20
3. <i>Des incertitudes persistantes sur le solde public de 2012</i> .....	20
a) Une base 2011 plus favorable que ce qu'on pouvait craindre .....	20
b) Une hypothèse d'évolution des dépenses résolument optimiste .....	20
4. <i>Une articulation problématique avec la révision constitutionnelle en cours</i> .....	24
<b>II. UN EFFORT ANNONCÉ DE RÉDUCTION DU DÉFICIT EN 2012 ENCORE INSUFFISANT</b> .....	25
<b>A. UNE OBLIGATION DE LA LPFP 2011-2014 : PRENDRE DES MESURES NOUVELLES SUPPLÉMENTAIRES EN RECETTES D'AU MOINS 0,9 MILLIARD D'EUROS EN 2012</b> .....	25
1. <i>En 2011, des mesures nouvelles légèrement supérieures au « plancher » de 11 milliards d'euros fixé par la LPFP</i> .....	27
2. <i>En 2012, la nécessité de mesures supplémentaires d'au moins 0,9 milliard d'euros</i> .....	28
a) Les mesures résultant des lois financières initiales pour 2011 .....	28
b) Les textes initiaux des projets de lois financières rectificatives pour 2011 .....	29
c) Les modifications apportées au projet de loi de finances rectificative .....	29
<b>B. LA NÉCESSITÉ D'ALLER PLUS LOIN, SELON LA COUR DES COMPTES ET LES COMMISSIONS DES FINANCES DES DEUX ASSEMBLÉES</b> .....	30
1. <i>La nécessité d'un effort supplémentaire par rapport à celui programmé d'au moins 3,8 à 6 milliards d'euros</i> .....	32
a) La commission des finances du Sénat : réaliser un effort structurel de 1,1 point de PIB, sur la base d'une hypothèse de croissance potentielle de longue période de 2 % .....	32
b) La Cour des comptes : réaliser un effort structurel de 1 point de PIB, sur la base d'une hypothèse de croissance potentielle de 1,6 % .....	34

c) La commission des finances de l'Assemblée nationale : une assimilation de la programmation à ses hypothèses « de base » .....	36
2. Un effort supplémentaire potentiellement plus élevé du fait de mesures non documentées sur les dépenses, comprises entre 2 et 5 milliards d'euros .....	38
3. Synthèse du chiffrage de la commission des finances .....	39

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **TENIR LA DÉPENSE DE L'ÉTAT, MALGRÉ LE CYCLE ÉLECTORAL**

<b>I. ANALYSE DE LA BUDGÉTISATION 2012 AU REGARD DE LA LOI DE PROGRAMMATION</b> .....	41
<b>A. LE RESPECT DE LA NORME DE DÉPENSE EST ASSURÉ</b> .....	41
1. <i>La dépense est stabilisée par rapport à 2011</i> .....	41
2. <i>L'exploitation d'une marge de 1,3 milliard d'euros au sein de l'enveloppe prévue pour l'annuité 2012 de la LPFP</i> .....	42
<b>B. PLUSIEURS DÉPASSEMENTS DES PLAFONDS DU BUDGET TRIENNAL SONT NÉANMOINS PRÉVUS</b> .....	44
1. <i>Deux missions affichent des dotations inférieures aux plafonds</i> .....	44
2. <i>Les dépassements de plafonds résultent pour moitié de décisions discrétionnaires</i> .....	46
<b>C. PERSONNEL, FONCTIONNEMENT, INTERVENTION : QUEL RESPECT POUR LES OBJECTIFS SECTORIELS ?</b> .....	47
1. <i>Une inflexion inédite de la masse salariale en 2012</i> .....	47
2. <i>Des économies de fonctionnement et d'intervention peu tangibles</i> .....	50
<b>II. SOUMETTRE LES OPÉRATEURS À LA « TOISE »</b> .....	52
<b>A. UNE CONTRAINTE FORTE SUR L'ENDETTEMENT, MAIS UN ENCADREMENT PLUS DIFFUS DE LA DÉPENSE</b> .....	52
1. <i>La prohibition de l'endettement des ODAC</i> .....	53
2. <i>Des baisses d'emplois sous plafond compensées par des hausses d'emplois hors plafond</i> .....	54
3. <i>La baisse invérifiable des dépenses de fonctionnement</i> .....	55
<b>B. ALLER PLUS LOIN : LE CHANTIER DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE</b> .....	56
1. <i>Une fiscalité concentrée et dynamique</i> .....	57
2. <i>Des bonnes et des mauvaises raisons d'affecter</i> .....	60
<b>III. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE À LA VEILLE DES LOIS FINANCIÈRES POUR 2012</b> .....	61
<b>A. LA NATURE DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE</b> .....	61
1. <i>Les versements de l'Etat en tant qu'employeur et le versement de subventions à certains régimes spéciaux</i> .....	61
2. <i>Le financement de dispositifs sociaux gérés par la sécurité sociale</i> .....	62
3. <i>La participation au financement de certaines politiques sociales</i> .....	64
4. <i>L'affectation de recettes fiscales</i> .....	64
5. <i>La compensation des allègements de cotisations sociales</i> .....	65

<b>B. L'INCIDENCE DES LOIS FINANCIÈRES POUR 2011 SUR L'IMBRICATION DES LOIS DE FINANCES ET DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE .....</b>	<b>67</b>
<i>1. Une situation paradoxale : le financement de la réforme des retraites se traduit par l'affectation d'une fraction de TVA à l'assurance-maladie .....</i>	<i>69</i>
<i>2. Le financement de la branche famille par la fiscalité des assurances.....</i>	<i>70</i>
<i>3. Une loi de financement rectificative qui engendre des pertes de recettes fiscales .....</i>	<i>71</i>
<i>4. Une loi de finances rectificative potentiellement coûteuse pour l'assurance maladie.....</i>	<i>72</i>
<i>5. L'abandon du principe de compensation automatique des allègements de charges sociales .....</i>	<i>73</i>

## **ANNEXES**

<b>I. LA NOTION D'EFFORT STRUCTUREL : UN EXEMPLE CHIFFRÉ .....</b>	<b>75</b>
<b>II. LES MESURES NOUVELLES EN 2011 ET EN 2012 .....</b>	<b>77</b>

## **TRAVAUX DE LA COMMISSION**

<b>I. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES .....</b>	<b>81</b>
<b>II. AUDITION DE M. FRANÇOIS BAROIN, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT .....</b>	<b>97</b>
<b>III. EXAMEN DU RAPPORT .....</b>	<b>106</b>



Mesdames, Messieurs,

L'article 48 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dispose que :

*« En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :*

*« 1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50 ;*

*« 2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;*

*« 3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;*

*« 4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.*

*« Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »*

Traditionnellement, la commission des finances du Sénat insiste, lors de ce débat, d'une part sur l'analyse la programmation pluriannuelle des finances publiques, toutes administrations publiques confondues et, d'autre part, sur les annonces en matière d'évolution des dépenses de l'Etat, puisque la répartition des crédits entre les missions est annoncée dans le rapport du Gouvernement.

Cette année, **l'évolution du cycle budgétaire** conduit à s'interroger sur le « format » que doit prendre le débat d'orientation des finances publiques. Ce cycle est en effet marqué par d'importantes évolutions : la mise en œuvre des dispositions de la loi de programmation des finances publiques, qui ont conduit à un **vote du Parlement sur le programme de stabilité** préalablement à sa transmission aux autorités communautaires ; la première

expérience de « semestre européen », qui a incité les assemblées à adopter des **résolutions sur les observations formulées par la Commission européenne** sur ce programme de stabilité.

Ainsi, une grande partie des observations habituellement formulées à l'occasion de ce débat ont été esquissées à la fois dans le rapport de votre commission sur le projet de programme de stabilité 2011-2014, dans la résolution évoquée plus haut et à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2011<sup>1</sup>.

Néanmoins, à la lumière des données les plus récentes publiées par l'Insee et des informations communiquées par le Gouvernement, le présent rapport constitue l'occasion de faire le point de manière plus précise sur l'ampleur de **l'effort à accomplir pour atteindre le principal objectif de la politique de finances publiques en 2012, c'est-à-dire un solde des administrations publiques réduit à 4,6 % du produit intérieur brut (PIB)**.

La croissance du PIB plus élevée que prévue en 2011, conjuguée à des mesures nouvelles sur les recettes d'un rendement supérieur à l'objectif de 11 milliards d'euro figurant dans la programmation, devrait, malgré un dérapage des dépenses publiques, permettre d'atteindre l'objectif de 5,7 % du PIB. **La « marche » à franchir pour 2012 s'élève donc bien à 1,1 point de PIB, soit environ 20 milliards d'euros.** Pour atteindre cet objectif, et en supposant que l'objectif de maîtrise des dépenses publiques soit respecté, la Cour des comptes comme les commissions des finances des deux assemblées estiment que **l'effort structurel doit être accru pour un montant compris entre 3,8 milliards d'euros et 6 milliards d'euros.**

Toutefois, la commission des finances du Sénat, compte tenu du caractère extrêmement ambitieux de l'hypothèse d'évolution des dépenses publiques, se doit d'envisager quel devrait être le montant de **l'effort supplémentaire à accomplir si les dépenses publiques s'avéraient plus élevées que prévu. Dans ce scénario, l'effort supplémentaire serait de l'ordre de 11 milliards d'euros.**

Dans ces conditions, et compte tenu du fait que, ces dernière années, le dérapage des dépenses a essentiellement été le fait des administrations publiques que les pouvoirs publics ne pilotent pas (collectivités territoriales et administrations sociales hors champ de la loi de financement), **la norme de dépense de l'Etat se doit d'être tenue, cette année encore plus que les autres.**

---

<sup>1</sup> Cf les rapport de Philippe Marini, faits au nom de la commission des finances, n° 456 (2010-2011) sur le projet de programme de stabilité 2011-2014, n° 620 (2010-2011) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011 et n° 661 (2010-2011) sur la proposition de résolution sur la recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2011 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité actualisé de la France pour la période 2011-2014 (E 6315).

A cet égard, le débat d'orientation des finances publiques constitue un jalon utile pour permettre au Parlement d'exprimer son point de vue sur la manière dont doit être construit le volet relatif aux dépenses du budget de l'Etat pour une année qui constitue certes une étape cruciale sur le chemin du retour vers un déficit en deçà des 3 % – condition essentielle de la crédibilité de notre politique de finances publiques – mais aussi un rendez-vous électoral déterminant.

Enfin, il est apparu utile de profiter de ce débat pour faire le point sur les conséquences des textes financiers pour 2011 sur les **circuits financiers entre l'Etat et la sécurité sociale** qui, bien que neutres du point de vue du solde maastrichien, deviennent de plus en plus complexes.



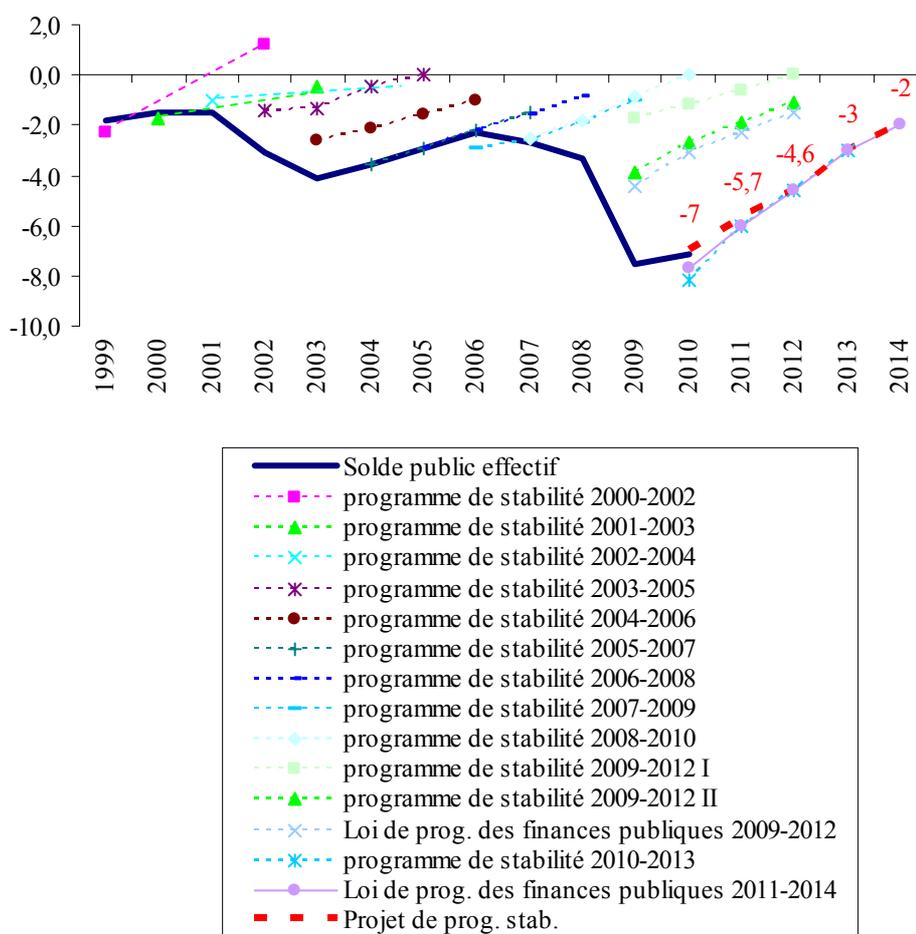
## PREMIÈRE PARTIE COMMENT RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC À 4,6 % EN 2012 ?

### I. DES PERSPECTIVES DE SOLDE PUBLIC TOUJOURS INCERTAINES POUR 2012

La programmation du solde public du Gouvernement est actuellement la suivante.

#### La programmation du solde public : prévision et exécution

*(en points de PIB)*



Source : Insee, documents mentionnés

## La trajectoire de finances publiques du programme de stabilité 2011-2014

(en points de PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Programme de stabilité 2011-2014 (exprimé en « base 2000 »)</b>								
Croissance du PIB (en %)	2,4	0,2	-2,6	1,6	2,0	2,25	2,5	2,5
Solde des administrations publiques	-2,7	-3,3	-7,5	-7,0	-5,7	-4,6	-3,0	-2,0
<i>Administrations publiques centrales</i>	-2,3	-3,1	-6,4	-5,8	-4,6	-3,7	-2,6	-2,0
<i>Administrations publiques locales</i>	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	0,0	0,3	-0,8	-1,2	-0,9	-0,7	-0,4	-0,1
Dettes publiques	63,9	67,7	78,3	81,7	84,6	86,0	85,6	84,1
<b>Exécution (exprimée en « base 2005 »*)</b>								
Croissance du PIB (en %)	2,3	-0,1	-2,7	1,5				
Solde des administrations publiques	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1				
<i>Administrations publiques centrales</i>	-2,6	-3,5	-6,4	-5,8				
<i>Administrations publiques locales</i>	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1				
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	0,2	0,7	-0,8	-1,2				
Dettes publiques	64,2	68,2	79,0	82,3				

Le solde et la dette sont indiqués au sens du traité de Maastricht.

\* Les principales différences par rapport à la « base 2000 » des comptes nationaux sont :

- un PIB légèrement revu à la baisse (qui porte le déficit de 7 points de PIB à 7,1 points de PIB en 2010) ;

- un reclassement en administrations de sécurité sociale de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et du fonds de réserve des retraites (FRR), jusqu'alors considérés comme des organismes divers d'administration centrale, qui améliore le solde des administrations de sécurité sociale et détériore celui des organismes divers d'administration centrale pour un montant de 8,5 milliards d'euros (soit 0,4 point de PIB).

Sources : programme de stabilité 2011-2014, Insee

Comme votre rapporteur général le soulignait dans son rapport<sup>1</sup> sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011, les perspectives économiques pour cette année ont significativement évolué par rapport à ce que l'on pouvait anticiper au milieu du mois d'avril, ce qui rend la prévision de clôture de 2011 d'autant plus crédible. Les incertitudes concernent essentiellement les années 2012 et suivantes.

<sup>1</sup> Rapport n° 620 (2010-2011), 15 juin 2011.

***A. LES PERSPECTIVES LORS DU VOTE DU PARLEMENT SUR LE PROJET DE PROGRAMME DE STABILITÉ 2011-2014***

**1. Une croissance qui semblait devoir être inférieure à 2 % en 2011**

En avril 2011, le consensus des conjoncturistes prévoyait une croissance de 1,7 % en 2011 et en 2012<sup>1</sup>, contre respectivement 2 % et 2,25 % selon le projet de programme de stabilité 2011-2014.

En prolongeant la prévision de croissance établie par l'Insee pour le premier trimestre (0,6 %) par une hypothèse conventionnelle de croissance « normale » de 0,5 % aux trimestres suivants, on parvenait à une croissance de l'ordre de 1,75 % en 2011 en moyenne annuelle. Sur cette base, et en retenant l'hypothèse conventionnelle d'une croissance du PIB de 2 % en 2012, la commission des finances parvenait à une estimation du déficit public de 5,9 points de PIB en 2011 et 5,1 points de PIB en 2012 (contre respectivement 5,7 et 4,6 points de PIB selon le Gouvernement). Ces chiffres correspondent au scénario « prudent » présenté par votre rapporteur général dans son rapport d'information sur le projet de programme de stabilité 2011-2014<sup>2</sup>, publié le 26 avril dernier. L'écart par rapport à la prévision de solde public du Gouvernement pour 2012 était de 0,5 point de PIB, soit 10 milliards d'euros.

De même, dans ses prévisions du printemps 2011, publiées le 13 mai dernier, la Commission européenne, s'appuyant sur des prévisions de croissance de 1,8 % en 2011 et 2 % en 2012, anticipait pour 2011 et 2012 un déficit public de 5,8 et 5,3 points de PIB (contre respectivement 5,7 et 4,6 points de PIB selon le Gouvernement).

---

<sup>1</sup> *Consensus Forecasts, avril 2011.*

<sup>2</sup> *Rapport d'information n° 456 (2010-2011).*

## Les prévisions de solde public de la Commission européenne

(en points de PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grèce	-5,7	-6,4	-9,8	-15,4	-10,5	-9,5	-9,3
Irlande	2,9	0,1	-7,3	-14,3	-32,4	-10,5	-8,8
Espagne	2	1,9	-4,2	-11,1	-9,2	-6,3	-5,3
France	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7	-5,8	-5,3
Slovénie	-1,4	-0,1	-1,8	-6	-5,6	-5,8	-5
Chypre	-1,2	3,4	0,9	-6	-5,3	-5,1	-4,9
Slovaquie	-3,2	-1,8	-2,1	-8	-7,9	-5,1	-4,6
Portugal	-4,1	-3,1	-3,5	-10,1	-9,1	-5,9	-4,5
Belgique	0,1	-0,3	-1,3	-5,9	-4,1	-3,7	-4,2
Autriche	-1,6	-0,9	-0,9	-4,1	-4,6	-3,7	-3,3
Italie	-3,4	-1,5	-2,7	-5,4	-4,6	-4	-3,2
Malte	-2,8	-2,4	-4,5	-3,7	-3,6	-3	-3
Estonie	2,4	2,5	-2,8	-1,7	0,1	-0,6	-2,4
Pays-Bas	0,5	0,2	0,6	-5,5	-5,4	-3,7	-2,3
Allemagne	-1,6	0,3	0,1	-3	-3,3	-2	-1,2
Luxembourg	1,4	3,7	3	-0,9	-1,7	-1	-1,1
Finlande	4	5,2	4,2	-2,6	-2,5	-1	-0,7
<b>Zone euro</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2</b>	<b>-6,3</b>	<b>-6</b>	<b>-4,3</b>	<b>-3,5</b>

Source : commission européenne, prévisions économiques du printemps 2011 (13 mai 2011)

## 2. Un programme de stabilité 2011-2014 qui pouvait paraître optimiste

Dans ce contexte, le projet de programme de stabilité 2011-2014 pouvait sembler optimiste.

La commission des finances s'est résignée, lors de la discussion du projet de loi de programmation des finances publiques 2011-2014 (« LPFP 2011-2014 »)<sup>1</sup>, à ce que la programmation continue d'être construite sur une hypothèse de croissance de 2,5 % par an, parce qu'il était entendu que, en cas de croissance inférieure à ce taux, le Gouvernement prendrait des mesures complémentaires.

En effet, une disposition, insérée au rapport annexé (par un amendement du Gouvernement mais à l'initiative de la commission des finances), prévoit que si la croissance était de 2 % par an au lieu de 2,5 %, cela impliquerait un effort supplémentaire de 4 à 6 milliards d'euros par an au moins, qui reposerait sur « *des mesures d'économies supplémentaires sur les dépenses et les niches fiscales ou sociales* ».

<sup>1</sup> Devenu la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

On aurait donc pu s'attendre à ce que le Gouvernement annonce pour 2012 une hypothèse de croissance de 2 %, ainsi que des mesures supplémentaires pour un montant d'au moins 4 à 6 milliards d'euros, selon ses estimations *a minima* figurant dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2011-2014.

Cette éventualité, envisagée par le Gouvernement<sup>1</sup>, a été écartée, celui-ci ayant manifestement choisi d'attendre l'automne 2011 pour déterminer si un effort supplémentaire sera nécessaire en 2012.

Ainsi, le programme de stabilité 2011-2014 retient un scénario dans lequel, après une croissance de 2 % en 2011, l'hypothèse de croissance pour 2012 serait ramenée de 2,5 % à 2,25 % (contre alors 1,7 % selon le consensus des conjoncturistes<sup>2</sup>).

La légère révision à la baisse de l'hypothèse de croissance pour 2012 accroît le ratio dépenses/PIB, et donc le déficit, de 0,1 point.

Cependant, cette aggravation du déficit serait annulée par le fait qu'en 2012, les recettes seraient supérieures de 0,1 point de PIB aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques, après leur révision à la hausse pour 0,3 point de PIB en 2010 et en 2011.

---

<sup>1</sup> *Ainsi, le journal Les Echos écrivait le 1<sup>er</sup> avril 2011 : « Il ne peut pas y avoir de débat politique sur une cagnotte », prévient François Baroin. Au contraire, explique-t-il à propos du budget 2012, il faudra réaliser « autour de 6 milliards » d'effort « en plus de ce que nous avons prévu ». Dès janvier, il avait préparé les esprits en expliquant qu'il faudrait aller au-delà des 3 milliards d'euros d'économies sur les niches fiscales et sociales que le gouvernement s'est déjà engagé à faire en 2012 (une bonne partie de cet objectif sera atteint avec la montée en charge des mesures déjà votées). Les 6 milliards évoqués par François Baroin vont s'y ajouter. Il s'agira de mesures portant aussi bien sur les recettes que sur la dépense, indique-t-on au sein du gouvernement. « Ces économies supplémentaires vont être rendues nécessaires par la révision prochaine de la prévision de croissance : si l'objectif d'une hausse de 2 % du PIB en 2011 devrait être maintenu, celui d'une hausse de 2,5 % en 2012 devrait être revu à la baisse (à 2 % ou 2,25 %). Les économistes et les institutions internationales tablent sur un niveau inférieur à 2 %. « On ne prendra pas le risque d'afficher un tel décalage », confie un conseiller. D'autant que le programme de stabilité actualisé doit être soumis au Parlement, puis à la Commission européenne et aux ministres des Finances européens. »*

<sup>2</sup> *Consensus Forecasts, avril 2011.*

## Comparaison de la LPFP 2011-2014 et du programme de stabilité 2011-2014

(en points de PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>LPFP 2011-2014*</b>					
<i>Croissance du PIB (en %)</i>	1,5	2	2,5	2,5	2,5
Dépenses	56,6	55,7	54,8	53,8	52,8
Recettes	48,9	49,7	50,2	50,8	50,8
<b>Solde</b>	<b>-7,7</b>	<b>-6</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3</b>	<b>-2</b>
<b>Programme de stabilité 2011-2014</b>					
<i>Croissance du PIB (en %)</i>	1,6	2	2,25	2,5	2,5
Dépenses	56,2	55,7	54,9	53,8	52,8
Recettes	49,2	50	50,3	50,8	50,8
<b>Solde</b>	<b>-7</b>	<b>-5,7</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3</b>	<b>-2</b>
<b>Ecart</b>					
<i>Croissance du PIB (en %)</i>	0,1	0	-0,25	0	0
Dépenses	-0,4	0	0,1	0	0
Recettes	0,3	0,3	0,1	0	0
<b>Solde</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

\* Plus précisément, on s'appuie ici sur le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2011.

Sources : documents indiqués, calculs de la commission des finances

Comme votre rapporteur général l'indiquait dans son rapport d'information sur le projet de programme de stabilité 2011-2014<sup>1</sup>, « *ce scénario n'est pas irréaliste* ».

Cependant, comme il le soulignait, il fallait « *être bien conscient du fait qu'en cette période de l'année, il n'[était] guère possible de présenter de scénario fiable pour 2012* ».

### **B. QUELLES PERSPECTIVES APRÈS LA « BONNE SURPRISE » DU PREMIER TRIMESTRE 2011 ?**

#### **1. Une croissance de l'ordre de 2 % en 2011 ?**

L'annonce par l'Insee, le 13 mai dernier, que la croissance avait été de 1 % (et non 0,6 %) au premier trimestre 2011, rend plus crédible le scénario du Gouvernement.

En effet, on calcule que si la croissance est de 0,5 % chacun des trois prochains trimestres, elle sera de 2,3 % en 2011 en moyenne annuelle. Pour avoir une croissance de 2 % il faudrait une croissance de 0,3 % chacun des trois prochains trimestres.

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 456 (2010-2011) du 26 avril 2011.

Il paraît donc désormais probable, pour des raisons purement comptables, que la croissance soit d'au moins 2 % en 2011. Tel est d'ailleurs désormais le consensus des conjoncturistes<sup>1</sup>.

Ces éléments conduisent le Gouvernement à confirmer son scénario économique relatif à l'année 2011 dans son rapport préalable au présent débat d'orientation des finances publiques.

Il faut cependant être conscient du fait que, d'un point de vue économique, la forte croissance du premier trimestre 2011 ne marque pas une inflexion de tendance. Elle provient en effet pour 0,7 point des variations de stocks (le reste se décomposant entre 0,6 point pour la demande intérieure hors stocks et -0,4 point pour le commerce extérieur).

## 2. Un objectif de solde public atteint en 2011 ?

### *a) Une amélioration du solde majoritairement structurelle*

En conséquence, l'objectif de déficit public du Gouvernement pour 2011, de 5,7 points de PIB, voit sa crédibilité renforcée.

Après avoir été confirmé par le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative précité, il l'est également dans son rapport préalable au présent débat d'orientation des finances publiques.

Ainsi, selon le Gouvernement, « *le solde des administrations publiques s'établirait à 5,7 % du PIB en 2011, en amélioration par rapport à la LPFP adoptée en décembre 2010, qui prévoyait un déficit public de 6 % du PIB en 2011* ».

Le solde public, de 7,1 points de PIB en 2010, s'améliorerait donc de 1,4 point de PIB. Cette amélioration serait **presque totalement structurelle**. En effet, la croissance serait de 2 %, ce qui est proche de son potentiel de longue période. Le seul facteur d'amélioration ne dépendant pas de l'action des pouvoirs publics serait une élasticité des recettes publiques au PIB légèrement supérieure à 1, qui contribuerait à l'amélioration du solde pour environ 0,1 point.

### *b) Des dépenses inférieures aux prévisions en 2010, ce qui permet de relâcher l'effort sur la dépense*

Il faut toutefois souligner que dans le cas de l'année 2011, le programme de stabilité 2011-2014 suppose désormais **une croissance des dépenses supérieure de 7 milliards d'euros à celle prévue par la LPFP 2011-2014<sup>2</sup>**.

---

<sup>1</sup> *Consensus Forecasts, juin 2011.*

<sup>2</sup> *Mais des dépenses, en niveau, supérieures de « seulement » 2,5 milliards d'euros par rapport à 2010 (cf. infra).*

En effet, le programme de stabilité **ne respecte pas la lettre de l'article 4 de la LPFP 2011-2014**, qui prévoit une augmentation des dépenses publiques d'au maximum **6 milliards d'euros** en 2011 (en euros constants).

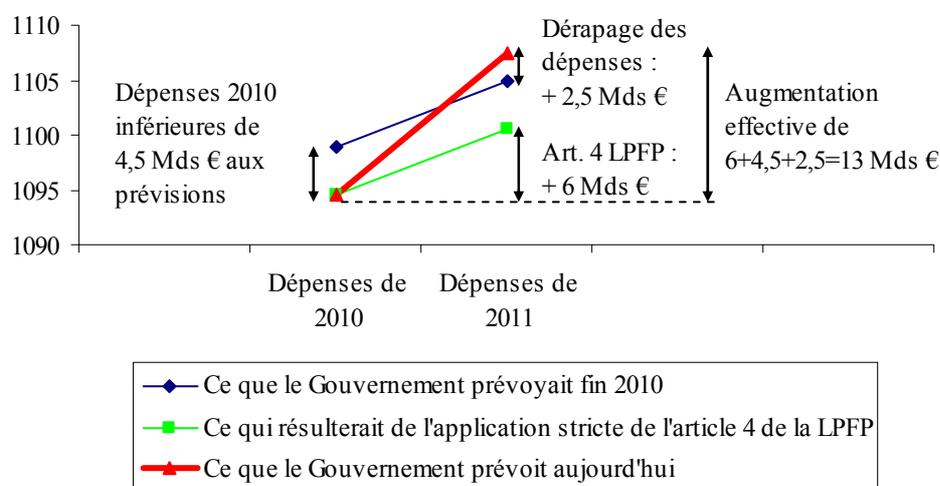
Cela vient essentiellement du fait que, en 2010, les dépenses ont été inférieures de 4,5 milliards d'euros à ce que prévoyait le Gouvernement lors de la discussion du projet de LPFP. En conséquence, le respect de l'article 4 de la LPFP obligerait à retenir un plafond de dépenses publiques inférieur de 4,5 milliards d'euros à ce que le Gouvernement envisageait alors.

A cela s'ajoute que le Gouvernement prévoit désormais un dérapage des dépenses publiques de 2,5 milliards d'euros en 2011, par rapport au niveau implicitement prévu fin 2010<sup>1</sup>.

**Le dérapage total des dépenses publiques en 2011 par rapport à l'article 4 de la LPFP 2011-2014 serait donc de  $4,5 + 2,5 = 7$  milliards d'euros.**

#### **La croissance des dépenses publiques en 2011 : la décision du Gouvernement de ne pas respecter l'article 4 de la LPFP 2011-2014**

(en milliards d'euros de 2010)



Source : commission des finances, d'après le rapport du Gouvernement préalable au présent débat d'orientation des finances publiques

<sup>1</sup> Dans son rapport préalable au présent débat d'orientation des finances publiques, le Gouvernement évoque « l'augmentation des prestations vieillesse du fait de la révision à la hausse de la prévision d'inflation (1,8 % en moyenne annuelle 2011 contre une prévision sous-jacente au PLF 2011 de 1,5 %), le traitement en dépenses publiques des avances remboursables versées dans le cadre des investissements d'avenir et le phénomène de rattrapage sur l'investissement des hôpitaux ».

Votre rapporteur général a mis en évidence cette décision de ne pas appliquer l'article 4 de la LPFP 2011-2014 dès son rapport d'information précité sur le projet de programme de stabilité 2011-2014. Le rapport du Gouvernement préalable au présent débat d'orientation des finances publiques permet toutefois de disposer des chiffres exacts<sup>1</sup>.

Certes, **cette non application de l'article 4 de la LPFP 2011-2014 ne détériore le solde que d'environ 0,1 point de PIB<sup>2</sup> par rapport à la trajectoire prévue.** En effet, celle-ci dépend bien des dépenses en niveau, et non de leur évolution par rapport à 2010. Il n'en demeure pas moins que cela réduit considérablement l'effort structurel de 2011.

Comme le Gouvernement l'indique dans son rapport préalable au présent débat d'orientation des finances publiques, cela correspond pour 2011 à une croissance des dépenses publiques de **0,9 % en volume**. Mais sans la révision à la hausse de l'hypothèse d'inflation (passée de 1,5 % à 1,8 %), ce taux serait de 1,2 %.

### La croissance des dépenses publiques en 2011

Les dépenses publiques se sont élevées en 2010 à 1 094,49 milliards d'euros. Le respect de l'article 4 de la LPFP impliquerait donc des dépenses d'au maximum  $1\,094,49 + 6 = 1\,100,49$  milliards d'euros, en euros de 2010.

Par ailleurs, l'article 4 de la LPFP 2011-2014 prévoit que l'indice des prix utilisé pour actualiser ce montant est la prévision d'indice des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances pour l'année concernée. La prévision d'inflation hors tabac associée au projet de loi de finances pour 2011 étant de 1,5 %, les dépenses de 2011 résultant de l'article 4 de la LPFP sont, en valeur, de  $1\,100,49 \times 1,015 = 1\,117,00$  milliards d'euros.

Le Gouvernement indique que les dépenses de 2011 seraient supérieures de 7 milliards d'euros à cette norme, ce qui les porte à 1 124,00 milliards d'euros (en valeur).

L'augmentation des dépenses en valeur par rapport à 2010 serait donc de  $(1\,124,00 / 1\,094,49 - 1) \times 100 = 2,70$  %.

Pour calculer l'augmentation en volume correspondante, il faut, comme cela est l'usage, réduire ce taux de l'évolution des prix à la consommation hors tabac. La prévision actualisée du Gouvernement pour 2011 est de 1,8 %. La croissance en volume des dépenses publiques en 2011 serait donc, selon le Gouvernement, de  $2,7 - 1,8 = 0,9$  %.

Elle pourrait même être encore plus faible si l'on retient la prévision d'inflation du consensus des conjoncturistes<sup>3</sup>, de 2,1 %. La croissance des dépenses publiques en 2011 ne serait plus alors que de 0,6 %.

<sup>1</sup> La LPFP 2011-2014 et le programme de stabilité 2011-2014 expriment les dépenses publiques non en milliards d'euros, mais en points de PIB, ce qui pose des problèmes d'arrondis.

<sup>2</sup> Correspondant aux 2,5 milliards d'euros de « dérapage ».

<sup>3</sup> Consensus Forecasts, juin 2011.

*c) Une amélioration du solde qui reposerait essentiellement sur les mesures nouvelles relatives aux recettes*

L'amélioration du solde reposerait essentiellement en 2011 sur **les mesures nouvelles relatives aux recettes**.

Aux 11,9 milliards d'euros de mesures prises en compte par le « compteur » de la LPFP 2011-2014, résultant de celles adoptées postérieurement à juillet 2010 et indiquées en annexe au présent rapport d'information, s'ajoutent en effet diverses mesures (essentiellement le contrecoup de la réforme de la taxe professionnelle), portant le montant total à 17,7 milliards d'euros selon les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2011, soit presque 1 point de PIB.

### **3. Des incertitudes persistantes sur le solde public de 2012**

*a) Une base 2011 plus favorable que ce qu'on pouvait craindre*

La « bonne surprise » du premier trimestre 2011 conduit à remettre partiellement en cause le « scénario prudent » présenté par votre rapporteur général dans son rapport d'information précité sur le projet de programme de stabilité 2011-2014, et suggérant que, par la simple correction des hypothèses économiques<sup>1</sup>, le déficit de 2012 pourrait être supérieur de 0,5 point de PIB (soit 10 milliards d'euros) à la prévision de 4,6 points de PIB.

En effet, si la croissance est bien de 2 % en 2011, ce qui paraît désormais probable, il en résulte une « base 2011 » plus favorable d'environ 0,2 point de PIB. Par conséquent le déficit 2012 pourrait n'excéder la prévision « que » de 0,3 point de PIB (soit 6 milliards d'euros) et non de 0,5.

*b) Une hypothèse d'évolution des dépenses résolument optimiste*

Le scénario « prudent » reposait cependant sur l'hypothèse que les dépenses publiques évoluaient bien conformément à l'hypothèse de 0,6 % par an en volume en moyenne résultant de l'article 4 de la LPFP 2011-2014 et figurant dans le programme de stabilité 2011-2014. Or, comme la commission des finances le soulignait, **il existe un fort aléa au sujet de la maîtrise des dépenses publiques**.

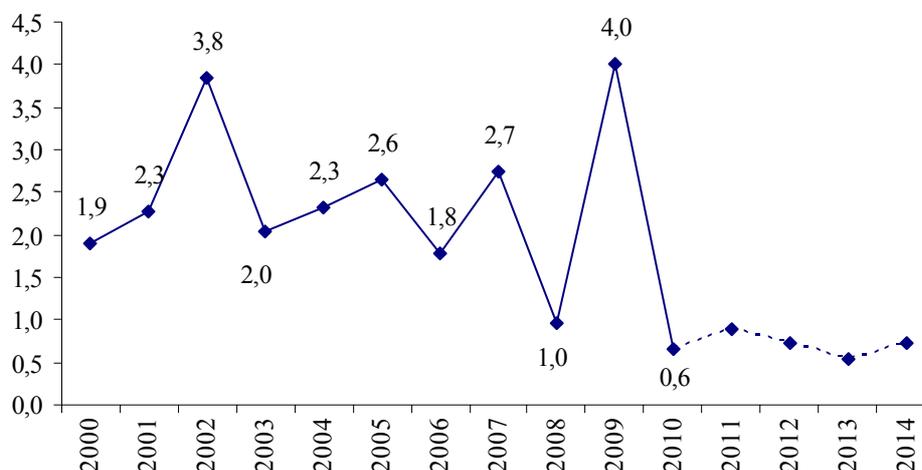
L'infléchissement programmé, s'il était tenu, serait en effet considérable, comme le montre le graphique ci-après.

---

<sup>1</sup> Y compris moindre élasticité des recettes publiques au PIB.

### La croissance des dépenses publiques : exécution et programmation

(en %, déflatés de l'évolution des prix à la consommation hors tabac)



Sources : Insee, LPFP 2011-2014, calculs de la commission des finances

En **2010**, l'augmentation des dépenses peut être considérée comme s'établissant à 0,6 % en volume si, conformément à l'usage, on déflate son taux de croissance nominal (2,1 %) de l'inflation hors tabac (soit 1,5 %). Or, la variable réellement significative, en termes de réduction du déficit en points de PIB, est l'évolution du ratio dépenses/PIB. Ce ratio implique de prendre en compte la croissance nominale des dépenses diminuée non pas de l'inflation hors tabac, mais de l'évolution du déflateur du PIB, qui a été de seulement 0,8 % en 2010. La croissance des dépenses en volume pertinente du point de vue de la réduction du déficit n'a donc pas été en 2010 de 0,6 %, mais de 1,3 %. Cela explique que la contribution de la maîtrise de la dépense à la réduction du déficit n'ait été en 2010 que de l'ordre de 0,4 point de PIB, comme le montre le tableau ci-après.

En **2011**, la programmation repose sur une croissance des dépenses de **0,9 % en volume**. Toutefois si la prévision d'évolution des prix à la consommation hors tabac utilisée pour calculer ce chiffre est de 1,8 %, le programme de stabilité prévoit une croissance du déflateur du PIB de seulement 1,5 %. Cela explique que la contribution de la maîtrise de la dépense à la réduction du déficit soit là encore d'environ 0,4 point de PIB.

En **2012, 2013 et 2014** la programmation prévoit un plancher de mesures nouvelles sur les recettes limité chaque année à 3 milliards d'euros, soit 0,15 point de PIB. La croissance du PIB de 2,25 % en 2012 et 2,5 % ensuite, ainsi que l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB supérieure à 1, contribueraient chaque année à l'amélioration du solde pour quelques dixièmes de points, mais **celle-ci reposerait essentiellement sur les facteurs**

**dépendant de l'action du Gouvernement (l'effort structurel), c'est-à-dire essentiellement la maîtrise de la dépense.**

L'article 4 de la LPFP 2011-2014 prévoit ainsi une augmentation des dépenses publiques, en euros constants, de 8 milliards d'euros en 2012, 6 milliards d'euros en 2013 et 8 milliards d'euros en 2014, ce qui correspond à **une augmentation des dépenses en volume de seulement 0,6 % par an en moyenne**. Cette performance n'a au cours de la dernière décennie été réalisée qu'en 2010, mais, comme votre rapporteur général le souligne dans son rapport<sup>1</sup> sur le projet de loi de règlement de 2010, elle s'explique essentiellement par des facteurs exceptionnels<sup>2</sup>.

#### **La notion d' « effort structurel »**

L'effort structurel a été utilisé pour la première fois par le Gouvernement dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004. Il se définit comme **la seule réduction du déficit résultant des variables « pilotables »**.

Plus précisément, il s'agit de la somme des mesures nouvelles sur les recettes et de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel.

Cette notion « corrige » donc l'évolution du solde effectif :

- des fluctuations de l'activité économique (comme le fait le solde structurel) ;
- des fluctuations de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB (ce que ne fait pas le solde structurel).

Son avantage par rapport à la notion de réduction du déficit structurel est, outre le fait qu'elle prend uniquement en compte les facteurs qui dépendent de l'action du Gouvernement, qu'elle neutralise des évolutions non pérennes.

Un plafond de dépenses et un plancher de mesures nouvelles sur les recettes correspondent à un certain effort structurel. Le chiffrage de celui-ci dépend toutefois de l'estimation que l'on retient pour la croissance potentielle.

Un **exemple chiffré** de calcul d'effort structurel figure en **annexe** au présent rapport d'information.

Pour les années **postérieures à 2012**, on note par ailleurs que le solde public s'améliorerait, selon la programmation, de 1,6 point de PIB en 2013, d'une manière peu documentée et qui, semble-t-il, proviendrait pour une large part du dynamisme spontané des recettes.

<sup>1</sup> Rapport n° 674 (2010-2011) du 28 juin 2011.

<sup>2</sup> Diminution des dépenses des administrations publiques locales et contrecoup du plan de relance.

## Décomposition indicative de l'évolution du solde public, par la commission des finances

(en points de PIB)

	Exécution												Prévision du Gouvernement			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Facteurs dépendant de l'action du Gouvernement (« effort structurel »)	-0,8	-1,0	-0,8	-1,1	0,4	-0,1	0,2	0,3	-0,4	-0,1	-1,6	0,5	1,3	0,7	0,9	0,8
Evolution du ratio dépenses/PIB potentiel	-0,5	0,0	0,1	-0,7	0,0	-0,2	-0,2	0,3	0,2	0,4	-0,8	0,4	0,4	0,5	0,7	0,6
Mesures nouvelles sur les recettes	-0,3	-1,0	-0,9	-0,4	0,4	0,1	0,4	0,0	-0,6	-0,5	-0,8	0,1	0,9	0,2	0,2	0,2
Facteurs ne dépendant pas de l'action du Gouvernement	1,6	1,2	0,7	-0,5	-1,2	0,5	0,5	0,3	0,0	-0,5	-2,6	0,0	0,1	0,4	0,7	0,2
Evolution du solde conjoncturel	0,6	0,8	-0,1	-0,5	-0,6	0,3	-0,1	0,2	0,1	-1,0	-2,4	-0,3	0,0	0,1	0,3	0,3
Elasticité des recettes au PIB différente de 1	1,0	0,4	0,8	0,0	-0,7	0,3	0,6	0,0	-0,1	0,6	-0,3	0,3	0,1	0,3	0,5	0,0
<b>Total</b>	<b>0,8</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>-4,2</b>	<b>0,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,1</b>	<b>1,6</b>	<b>1,0</b>
<i>Solde public</i>	<i>-1,8</i>	<i>-1,5</i>	<i>-1,7</i>	<i>-3,3</i>	<i>-4,1</i>	<i>-3,6</i>	<i>-3,0</i>	<i>-2,4</i>	<i>-2,8</i>	<i>-3,3</i>	<i>-7,6</i>	<i>-7,1</i>	<i>1,3</i>	<i>0,7</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>

NB : compte tenu des incertitudes sur l'estimation de la croissance potentielle une année donnée, et de la volonté de neutraliser totalement l'effet de la conjoncture, l'effort structurel est ici calculé par rapport à la croissance potentielle de long terme, de l'ordre de 2 % par an.

Source : calculs de la commission des finances, d'après l'Insee et les documents budgétaires

**Au total, même en supposant une croissance de 2 % en 2011 et en 2012, il pourrait toujours manquer pour 2012 de 5 à 10 milliards d'euros (comme on le verra ci-après).**

#### **4. Une articulation problématique avec la révision constitutionnelle en cours**

Certes, une « bonne surprise » du côté de la croissance et des recettes ne peut être exclue.

Cependant, il serait paradoxal que d'un côté, la France « constitutionnalise » le principe de la règle d'effort structurel prévue par la LPFP 2011-2014, et de l'autre continue de « calibrer » l'effort nécessaire en retenant des hypothèses de croissance supérieures à la croissance potentielle. Les deux approches ne sont pas compatibles, à moins de vider la règle d'effort structurel de l'essentiel de sa portée.

**De fait, deux normes concurrentes coexistent actuellement, qui permettent au Gouvernement de retenir la moins contraignante à un moment donné.**

La première norme est celle de **l'effort structurel** tel qu'il résulte de la combinaison de la LPFP 2011-2014 et de la disposition précitée de son rapport annexé insérée par le Gouvernement à l'initiative de la commission des finances. C'est une norme de ce type qui figure dans le projet de loi de révision constitutionnelle en cours d'examen. La logique d'une telle règle suppose que, si la croissance était faible et les recettes peu dynamiques, le Gouvernement s'estimerait tenu, sinon de respecter la trajectoire de solde, du moins de réaliser un effort structurel plus important, qui lui permettrait d'affirmer qu'il respecterait cette trajectoire si la croissance était égale à son potentiel de longue période (soit environ 2 %) et si les recettes tendaient spontanément à augmenter à la même vitesse que le PIB.

Mais il existe une seconde norme, implicite et qui se déduit du **programme de stabilité**. On remarque en effet que le Gouvernement choisit actuellement – puisqu'il retient à compter de 2012 une croissance supérieure à son potentiel et des recettes augmentant plus rapidement que le PIB – d'interpréter celui-ci comme un engagement « ferme » sur le **solde public effectif**. Cela lui permet de prévoir des mesures moins importantes que celles qui seraient nécessaires avec une croissance de 2 % et des recettes augmentant à la même vitesse que le PIB.

**Cette approche consiste de fait à suivre, en haut de cycle, une simple règle de solde effectif.**

## II. UN EFFORT ANNONCÉ DE RÉDUCTION DU DÉFICIT EN 2012 ENCORE INSUFFISANT

L'effort discrétionnaire de réduction du déficit prévu par le Gouvernement en 2012 paraît **encore insuffisant**.

Il convient de distinguer **deux questions** :

- celle de l'application de l'**article 9** de la LPFP 2011-2014, qui prévoit que les **mesures nouvelles** sur les recettes de 2012 doivent être d'au moins 3 milliards d'euros, et que le Gouvernement s'est explicitement engagé à respecter ;

- celle de la nécessité éventuelle **d'aller au-delà**, en matière d'augmentation des recettes et de maîtrise des dépenses. Comme on le verra ci-après, les commissions des finances des deux Assemblées et la Cour des comptes considèrent que le Gouvernement devrait réaliser un effort supplémentaire de **plusieurs milliards d'euros en 2012**.

### ***A. UNE OBLIGATION DE LA LPFP 2011-2014 : PRENDRE DES MESURES NOUVELLES SUPPLÉMENTAIRES EN RECETTES D'AU MOINS 0,9 MILLIARD D'EUROS EN 2012***

L'article 9 de la loi LPFP 2011-2014 prévoit que « *l'impact annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires, (...) votées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010, est au moins* » de **11 milliards d'euros en 2011** et **3 milliards d'euros** chacune des trois années suivantes.

On rappelle par ailleurs que l'article premier du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, adopté en première lecture par le Sénat le 15 juin 2011, prévoit que les futures lois-cadres d'équilibre des finances publiques « *fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale* ».

Le chiffrage détaillé du « compteur de mesures nouvelles » figure en **annexe** au présent rapport.

### **La notion de mesures nouvelles : quelques rappels**

Les **mesures nouvelles** sont une notion utilisée par le tome I du fascicule des « Voies et moyens » et par le rapport relatif aux prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances. Le code de la sécurité sociale (dans son article LO 111-4) et la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 (dans ses articles 9 et 15) s'y réfèrent explicitement, de même que le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, actuellement en cours de discussion.

Il s'agit de **la somme des mesures sur les recettes, positives ou négatives (c'est-à-dire tendant à augmenter ou à réduire les recettes), entrant en vigueur une année donnée**.

**La notion ne doit pas être confondue avec celle, plus « intuitive » (et généralement utilisée pour présenter le coût d'une réforme), consistant à prendre pour référence la situation où la mesure concernée n'existerait pas.**

Par exemple, le nouveau barème de l'ISF doit coûter 400 millions d'euros en 2011 et 1,9 milliard d'euros chacune des années suivantes. En « mesures nouvelles », son coût est de 400 millions d'euros en 2010 et 1,5 milliard d'euros en 2012, et est nul à partir de 2013.

Le choix de recourir à la notion de mesures nouvelles tient au fait qu'elle est celle utilisée pour **prévoir l'évolution des recettes publiques**. Le calcul consiste à évaluer ce que serait l'évolution « spontanée » des recettes (qui dépend de la prévision de croissance du PIB en valeur et de l'élasticité, c'est-à-dire de la sensibilité, des recettes publiques au PIB), et à ajouter à ce résultat le montant des mesures nouvelles.

Il ressort des données dont la commission des finances dispose à la fin du mois de juin 2011 que l'article 9 précité de la LPFP 2011-2014 oblige à prendre dans les textes financiers de l'automne 2011, pour l'année 2012, des mesures supplémentaires, pour **au moins 0,87 milliard d'euros**.

**Les mesures nouvelles complémentaires nécessaires en 2012 : calcul par la  
commission des finances, sur la base des données fournies par le Gouvernement  
(données disponibles fin juin 2011)**

*(en milliards d'euros)*

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Article 9 de la LPFP 2011-2014	11,00	3,00	3,00	3,00
LFI 2011 et LFSS 2011	11,9*	2,4*	ND	ND
PLFR juin 2010				
<i>Texte initial</i>	-0,22	-0,22**	0,23	0,30
<i>Modifications AN</i>	-0,14	0,27	-0,17	0,01
<i>Modifications Sénat</i>	0,01	-0,04	0,02	0,00
<i>Texte adopté</i>	-0,35	0,01	0,07	0,31
PLFRSS (texte initial***)	-0,02	-0,29	-0,02	-0,02
<i>Total des mesures après PLFR et PLFRSS (textes initiaux)</i>	11,66****	1,89****		
<i>Total des mesures après LFR (texte adopté) et PLFRSS (texte initial)</i>	11,53	2,13		
<b>Mesures devant être prises en LFI 2012 et LFSS 2012 avant PLFR et PLFRSS</b>	-	<b>0,60</b>		
<b>Mesures devant être prises en LFI 2012 et LFSS 2012 après PLFR et PLFRSS (textes initiaux)</b>	-	<b>1,11</b>		
<b>Mesures devant être prises en LFI 2012 et LFSS 2012 après LFR (texte adopté) et PLFRSS (texte initial)</b>	-	<b>0,87</b>		

\* Données disponibles seulement avec un chiffre après la virgule. Les montants totaux correspondent donc à des ordres de grandeur.

\*\* - 0,1 milliard d'euros selon le Gouvernement (rapport préalable au présent DOFP).

\*\*\* Le texte est en cours d'examen par le Sénat. Par ailleurs, le chiffrage des modifications apportées par l'Assemblée nationale n'est pas encore disponible.

\*\*\*\* 11,6 et 2 milliards d'euros selon le Gouvernement (rapport préalable au présent DOFP).

Source : commission des finances, d'après les données disponibles à la fin du mois de juin

**1. En 2011, des mesures nouvelles légèrement supérieures au  
« plancher » de 11 milliards d'euros fixé par la LPFP**

En **2011**, selon le programme de stabilité 2011-2014, les mesures nouvelles adoptées dans la loi de finances initiale et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 s'élevaient à **11,9 milliards d'euros**.

Dans sa rédaction **initiale**, le projet de loi de finances rectificative pour 2011, qui doit être définitivement adopté par le Sénat le 6 juillet, comportait des mesures nouvelles négatives de 0,2 milliard d'euros. Le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011, actuellement soumis au Sénat, prévoyait quant à lui des mesures nouvelles

négligeables. L'ensemble des mesures nouvelles applicables à 2011 étaient donc alors de **11,7 milliards d'euros**<sup>1</sup>.

Le projet de loi de finances rectificative a cependant vu ses recettes réduites de **136 millions d'euros** pour 2011 par l'Assemblée nationale, en conséquence du jeu combiné de diverses mesures dégradant le solde (essentiellement l'auto-liquidation de l'ISF dès 2011) et du doublement du taux des droits de partage, porté de 1,1 % à 2,2 %. Le Sénat a quant à lui très légèrement amélioré le solde, de **14 millions d'euros**, le dégrèvement de 18 millions d'euros de cotisation foncière de certaines entreprises<sup>2</sup> étant plus que compensé par l'augmentation, de 32 millions d'euros, du taux du droit de partage, porté de 2,2 % à 2,5 %.

Au total, les mesures nouvelles applicables à 2011 sont donc, à ce stade de la discussion des textes, de **11,5 milliard d'euros**, soit au-dessus du montant minimal de 11 milliards d'euros fixé par la LPFP 2011-2014.

## **2. En 2012, la nécessité de mesures supplémentaires d'au moins 0,9 milliard d'euros**

Dans le cas de l'année **2012**, la LPFP 2011-2014 oblige en revanche à prendre des mesures supplémentaires, pour **au moins 0,87 milliard d'euros**, par rapport à celles qui ont à ce stade été adoptées.

On rappelle toutefois que l'article 15 de la LPFP 2011-2014 autorise (suite à une initiative du Sénat) la fongibilité et permet de minorer les mesures nouvelles, en réduisant à due concurrence les dépenses de l'Etat et des régimes obligatoires de base de sécurité sociale<sup>3</sup>.

### *a) Les mesures résultant des lois financières initiales pour 2011*

Selon le programme de stabilité 2011-2014, les mesures nouvelles résultant en 2012 de la loi de finances initiale et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 étaient de **2,4 milliards d'euros**, soit 0,6 milliard d'euros de moins que le **plancher de 3 milliards d'euros** fixé par la LPFP 2011-2014. Autrement dit, 80 % du chemin de 2012 était déjà parcouru le 1<sup>er</sup> janvier 2011, lorsque les deux lois financières initiales sont entrées en vigueur.

---

<sup>1</sup> 11,6 milliards d'euros selon le Gouvernement (les chiffres figurant dans le programme de stabilité 2011-2014 étant arrondis à la centaine de millions d'euros).

<sup>2</sup> Compensation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur les contributions fiscalisées aux syndicats de communes.

<sup>3</sup> La règle d'équilibre figurant dans le projet de loi constitutionnelle autorise cette fongibilité, que la commission des lois de l'Assemblée nationale tient à mettre en avant en précisant que le plafond de dépenses et le minimum de mesures nouvelles sur les recettes doivent s'apprécier « globalement ».

*b) Les textes initiaux des projets de lois financières rectificatives pour 2011*

Dans sa rédaction **initiale**, le **projet de loi de finances rectificative pour 2011** correspondait, pour 2012, à des mesures nouvelles négatives de l'ordre de **0,2 milliard d'euros**<sup>1</sup>.

Le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011 prévoyait quant à lui, pour 2012, des mesures nouvelles négatives de **0,3 milliard d'euros**. L'ensemble des mesures nouvelles applicables à 2011 étaient donc alors de l'ordre de **1,9 milliards d'euros** (2,4 - 0,2 - 0,3)<sup>2</sup>.

En l'état initial des deux textes, il fallait donc prendre **plus d'1 milliard d'euros de mesures nouvelles supplémentaires** pour atteindre l'objectif de 3 milliards d'euros fixé par la LPFP 2011-2014.

*c) Les modifications apportées au projet de loi de finances rectificative*

L'Assemblée nationale a toutefois apporté au projet de loi de finances rectificative des modifications résultant, en 2012, de mesures nouvelles positives de **272 millions d'euros**. Il s'agit essentiellement, dans le sens d'une amélioration du solde, du contrecoup de l'auto-liquidation de l'ISF en 2011<sup>3</sup> et du doublement des droits de partage<sup>4</sup> ; et, dans le sens de sa dégradation, du lissage du rappel fiscal.

Le Sénat a quant à lui adopté des mesures tendant à accroître les recettes de 14 millions d'euros en 2011 et à les réduire de 25 millions d'euros en 2012, ce qui correspond à des mesures nouvelles négatives de **39 millions d'euros** en 2012. Dans le cas de l'année 2011, ces mesures ont été présentées ci-avant. Dans celui de l'année 2012, il s'agit essentiellement du jeu combiné de l'atténuation de la mesure de lissage adoptée par l'Assemblée nationale sur la reprise des donations, tendant à améliorer le solde, et de la suppression de la taxation des résidences secondaires des non résidents, tendant à le dégrader.

---

<sup>1</sup> 0,1 milliard d'euros selon le Gouvernement. L'écart semble provenir des modalités de prise en compte des mesures relatives à la taxation des non résidents et à la lutte contre l'évasion fiscale internationale. La cellule de régularisation et les mesures de lutte contre la fraude ne sont en effet pas considérées ici comme des mesures nouvelles.

<sup>2</sup> 2 milliards d'euros selon le Gouvernement.

<sup>3</sup> Qui dégrade le solde de 186 millions d'euros en 2011, l'améliore d'autant en 2012, et correspond donc en 2012 à des mesures nouvelles positives de 372 millions d'euros.

<sup>4</sup> Qui accroît les recettes de 116 millions d'euros en 2011 et 253 millions d'euros en 2012, ce qui correspond à une mesure nouvelle positive de 137 millions d'euros en 2012.

Au total, les mesures nouvelles applicables à 2012 sont ainsi, à ce stade de la discussion des textes, de l'ordre de **2,13 milliards d'euros**. **Il convient donc de prendre, d'ici la fin de 2011, des mesures nouvelles permettant d'atteindre le minimum de 3 milliards d'euros fixé pour 2012 par la LPFP 2011-2014, soit environ 0,87 milliard d'euros<sup>1</sup>.**

***B. LA NÉCESSITÉ D'ALLER PLUS LOIN, SELON LA COUR DES COMPTES ET LES COMMISSIONS DES FINANCES DES DEUX ASSEMBLÉES***

Les commissions des finances des deux Assemblées et la Cour des comptes soulignent la nécessité de prendre en 2012 des mesures de réduction du déficit supérieures de plusieurs milliards d'euros à celles actuellement prévues.

Les chiffres mis en avant, fréquemment repris par la presse, n'ont toutefois pas la même signification, comme le montre le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> Dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011, la commission des finances évaluait les mesures nouvelles supplémentaires pour 2012 devant être prises à 670 millions d'euros (et non 870 millions d'euros). L'écart, de 200 millions d'euros, vient du fait qu'elle avait alors omis de prendre en compte la taxe spécifique pétroliers (correspondant à des recettes de 120 millions d'euros pour la seule année 2011, et donc à des mesures négatives pour un montant analogue en 2012), et du fait qu'elle ne considère pas ici le produit résultant de la cellule de régularisation et des mesures de lutte contre la fraude comme correspondant à des mesures nouvelles.

**L'effort supplémentaire de réduction du déficit à réaliser en 2012 par rapport à la programmation du Gouvernement : les principales estimations disponibles**

	Commission des finances du Sénat		Cour des comptes	Commission des finances de l'Assemblée nationale
	Avril 2011 <sup>1</sup> (pour mémoire)	Juin 2011 <sup>2</sup>	Juin 2011 <sup>3</sup>	Juin 2011 <sup>4</sup>
Objectif	Scénario prudent : déficit effectif de 4,6 points de PIB en 2012, sur la base d'une hypothèse de croissance trimestrielle de 2 % en rythme annualisé (soit alors 1,75 % en 2011 et 2 % en 2012)	Déficit effectif de 4,6 points de PIB, sur la base d'une hypothèse de croissance de 2 % en 2011 et en 2012 = Effort structurel de 1,1 point de PIB sur la base d'une hypothèse de croissance potentielle de 2 % <sup>5</sup>	Effort structurel d'1 point de PIB par an, sur la base d'une hypothèse de croissance potentielle de 1,6 % (soit une croissance des dépenses de 0,4 % en volume et des mesures nouvelles sur les recettes de 6 Mds € par an)	Solde effectif du Gouvernement, en supposant que ses hypothèses en termes de croissance du PIB et des dépenses publiques, de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires et d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB sont vérifiées <sup>6</sup>
Effort non documenté	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taux de croissance des dépenses « documenté » évalué à 1,3 % en volume</li> <li>Avec une croissance des dépenses de 0,75 % en volume en 2012, la part « non documentée » était donc de 5 Mds €</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taux de croissance des dépenses « documenté » évalué à 1,3 % en volume</li> <li>Avec une croissance des dépenses de 0,75 % en volume en 2012, la part « non documentée » est donc de 5 Mds €</li> </ul>	Non précisé (mais 6 Mds € en 2011 ; et économies de 25 Mds € en 2012 jugées mal documentées)	2 Mds € sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'Etat
Effort supplémentaire à fournir par rapport à celui prévu	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scénario prudent : 10 Mds €</li> <li>« de 5 à 10 Mds € »</li> </ul>	0,3 point de PIB, soit 6 Mds €	<ul style="list-style-type: none"> <li>5 Mds € en moyenne de 2012 à 2015, dont 3 Mds € sur les recettes et 2 Mds € sur les dépenses</li> <li>8 Mds € en 2012, si l'on suppose que l'objectif d'effort structurel doit être atteint chaque année (calcul de la commission des finances)</li> </ul>	3,8 Mds € : <ul style="list-style-type: none"> <li>3 Mds € sur les recettes en plus des 3 Mds € prévus</li> <li>Sur les 3 Mds € prévus, l'AN évalue les « coups partis » à 1,2 Md € contre 2 Mds € pour le Gouvernement</li> </ul>
Effort non documenté + effort supplémentaire par rapport à celui prévu	De 10 à 15 Mds €	Env. 10 Mds €	ND	5,8 Mds €

Source : commission des finances, d'après les documents indiqués

<sup>1</sup> Philippe Marini, « Le projet de programme de stabilité 2011-2014 », rapport d'information n° 456 (2010-2011), 26 avril 2011.

<sup>2</sup> Philippe Marini, « Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010 », rapport n° 674 (2010-2011), 28 juin 2011.

<sup>3</sup> Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2010 (juin 2011).

<sup>4</sup> Gilles Carrez, rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques (n° 3551, XIIIe législature), 22 juin 2011.

<sup>5</sup> Correspondant à la croissance potentielle de longue période.

<sup>6</sup> La commission des finances de l'Assemblée nationale considère en effet que ce sont ces données qui définissent la programmation du Gouvernement, et non les montants en points de PIB des dépenses et des recettes publiques du programme de stabilité 2011-2014.

## **1. La nécessité d'un effort supplémentaire par rapport à celui programmé d'au moins 3,8 à 6 milliards d'euros**

Les commissions des finances des deux Assemblées et la Cour des comptes se rejoignent dans l'idée que **le Gouvernement devrait faire en 2012 un effort supérieur d'environ 5 milliards d'euros à celui programmé**. Les chiffres vont de 3,8 milliards d'euros pour la commission des finances de l'Assemblée nationale à 6 milliards d'euros pour celle du Sénat, et même 8 milliards d'euros si l'on applique la méthodologie de la Cour des comptes au cas particulier de l'année 2012.

Ces chiffres résultent de **raisonnements différents**.

*a) La commission des finances du Sénat : réaliser un effort structurel de 1,1 point de PIB, sur la base d'une hypothèse de croissance potentielle de longue période de 2 %*

Traditionnellement, la commission des finances du Sénat<sup>1</sup> fonde ses calculs sur des hypothèses neutres aussi bien en matière de **croissance du PIB en volume** que d'**élasticité** des prélèvements obligatoires au PIB nominal. Elle retient ainsi pour 2012 des hypothèses de respectivement **2 %** et **1** (et non 2,25 % et 1,1, comme l'envisage le programme de stabilité 2011-2014). Ces deux hypothèses différentes ont pour effet d'accroître le déficit de 2012 de **0,3 point de PIB, ou 6 milliards d'euros**, au total.

Votre commission des finances juge en effet nécessaire que la programmation des finances publiques soit définie en fonction **d'hypothèses neutres** :

- une croissance de 2 % correspond à la **croissance potentielle de longue période**, telle qu'elle est habituellement évaluée. Certes, les estimations de la croissance potentielle d'ici 2014 sont habituellement plus faibles. La Cour des comptes retient ainsi une hypothèse de croissance potentielle de 1,6 % par an d'ici 2015, comme on le verra ci-après. Cependant, du fait de la récession de 2008-2009, la croissance potentielle de chaque année d'ici 2014 ne peut être évaluée de manière satisfaisante. Le Gouvernement retient d'ailleurs une hypothèse de croissance potentielle plus favorable<sup>2</sup>. La croissance potentielle de longue période est, par nature, plus « mesurable » empiriquement<sup>3</sup>. Par ailleurs, le recours à la croissance potentielle de longue période a l'intérêt de neutraliser totalement, pour le Gouvernement, l'impact de la conjoncture, conformément à la logique d'effort structurel de la LPPF

---

<sup>1</sup> Cf. par exemple : Philippe Marini, « *Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010* », rapport n° 674 (2010-2011), 28 juin 2011.

<sup>2</sup> Selon le programme de stabilité 2011-2014, la croissance potentielle serait de 1,6 % en 2010, 1,8 % en 2011 et 2 % ensuite.

<sup>3</sup> Schématiquement, comme la croissance effective a été légèrement supérieure à 2 % depuis le début des années 1990, et comme la croissance de la population active sera plus faible que par le passé, il est logique de retenir une hypothèse de l'ordre de 2 %.

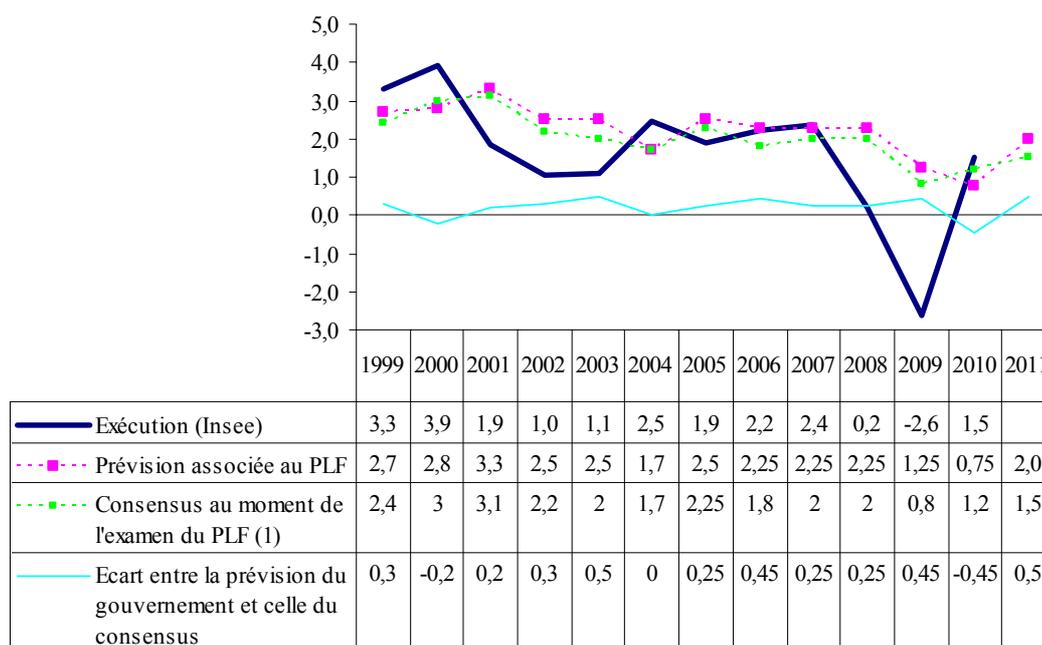
2011-2014 et du projet de loi constitutionnelle actuellement en cours de discussion ;

- par ailleurs, une hypothèse **d'élasticité** des prélèvements obligatoires au PIB égale à 1 se justifie par le fait que **tel est ce qu'on observe sur le long terme**.

**Retenir systématiquement de telles hypothèses est le seul moyen d'être sûr de ne pas se tromper de beaucoup sur le long terme.** Comme le montre l'historique des prévisions de croissance, personne n'est en mesure de prévoir, lors de la discussion budgétaire, la croissance pour l'année suivante, dès lors que celle-ci s'écarte de son potentiel. De fait, il n'est aujourd'hui pas possible de savoir – surtout dans le cas de l'année 2012 – si la croissance du PIB correspondra ou non au consensus des conjoncturistes, actuellement de 2 % en 2011 et 1,7 % en 2012<sup>1</sup>.

### La croissance du PIB : prévision associée au projet de loi de finances et exécution

(en %)



(1) Commission économique de la Nation.

Sources : Insee, rapports économiques, sociaux et financiers, commission économique de la Nation, calculs de la commission des finances

<sup>1</sup> Consensus Forecasts, juin 2011.

Par ailleurs, l'hypothèse de croissance retenue par les programmes de stabilité pour les trois années suivant celle couverte par la loi de finances, presque toujours de 2,5 % (voire 3 %), n'a quasiment jamais été vérifiée, alors que même sans la crise la croissance aurait été inférieure à 2 % en moyenne depuis le début des années 2000.

Comme la commission des finances l'a souligné dans son rapport d'information<sup>1</sup> sur le projet de programme de stabilité 2011-2014, **plusieurs solutions sont envisageables** pour retenir une hypothèse de croissance crédible : soit une hypothèse de croissance de systématiquement 2 %, soit l'alignement sur le consensus des conjoncturistes, soit le recours à un organisme indépendant.

Dans les conclusions de ses « consultations de l'article IV » relatives à la France, rendues publiques le 14 juin 2011, le **Fonds monétaire international (FMI)** écrit : « *Des hypothèses de croissance indépendantes pourraient favoriser la crédibilité du processus budgétaire. Les hypothèses de croissance, qui sont déterminantes pour l'élaboration des prévisions de revenus fiscaux globaux du budget, sont préparées par le Gouvernement. Les hypothèses de croissance officielle pour 2012 et au-delà sont quelque peu supérieures aux prévisions du consensus et au scénario des services du FMI. Si les différences sont à ce stade modestes, la crédibilité serait accrue si le budget pouvait s'appuyer sur des prévisions réalisées par une agence indépendante, par exemple un conseil budgétaire. De plus, le rôle d'un conseil budgétaire comme source ex ante de conseils indépendants sur la politique budgétaire serait renforcé en rendant ses recommandations sujettes à une procédure de suivi obligatoire* »<sup>2</sup>.

Enfin, le recours à des hypothèses neutres est cohérent avec l'analyse de votre commission des finances, selon laquelle la politique budgétaire doit être définie en termes **d'effort structurel**, comme le prévoient d'ailleurs la LPFP 2011-2014 et le projet de loi constitutionnelle. Or, l'effort structurel se définit comme la variation du solde dépendant des variables « pilotables ». Autrement dit, il s'agit de ce que serait la variation du solde si la croissance était égale à son potentiel et l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB égale à 1.

*b) La Cour des comptes : réaliser un effort structurel de 1 point de PIB, sur la base d'une hypothèse de croissance potentielle de 1,6 %*

La Cour des comptes<sup>3</sup> suit le même raisonnement que la commission des finances du Sénat, mais en retenant une **hypothèse de croissance**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 456 (2010-2011).

<sup>2</sup> Traduction par la commission des finances.

<sup>3</sup> Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2010 (juin 2011).

**potentielle de 1,6 % (et non 2 %), et en fixant l'objectif d'un effort structurel de 1 point de PIB par an d'ici 2015<sup>1</sup>.**

Du fait de l'hypothèse plus faible de croissance potentielle, pour un effort structurel donné, il est nécessaire de fixer le plafond de dépenses à un niveau plus bas et/ou le plancher de recettes à un niveau plus élevé que ce que prévoit la programmation, mais aussi que ce que préconise la commission des finances du Sénat.

Ainsi, la Cour des comptes préconise de réaliser un effort supplémentaire sur les recettes ou les dépenses de **5 milliards d'euros par an<sup>2</sup>**.

**Votre rapporteur général remarque que sa proposition de retenir une hypothèse de croissance systématiquement égale à 2 % est donc loin d'être pessimiste ou « extrémiste ».** Entre l'hypothèse du Gouvernement (2,25 % en 2012 et 2,5 % ensuite) et celle de la Cour des comptes (1,6 %), il s'agit d'une préconisation médiane.

Le raisonnement numérique de la Cour des comptes peut être reconstitué de la manière suivante.

#### **Reconstitution du calcul de la Cour des comptes**

La Cour des comptes, qui retient pour 2010 l'estimation de déficit structurel de la Commission européenne, de 5,2 points de PIB, préconise « *de réaliser un effort structurel de réduction du déficit public de 1,0 point de PIB, soit 20 Md€, par an pour tendre vers la disparition du déficit structurel* ». Sur cinq ans (en 2011, 2012, 2013, 2014 et 2015), cela correspond à un effort structurel cumulé de **100 milliards d'euros**.

Dans le cas des **dépenses**, « *avec une croissance potentielle du PIB de 1,6 % par an, l'augmentation des dépenses publiques en volume devrait être limitée à 0,4 % par an [contre 0,6 % selon la programmation du Gouvernement] pour que l'effort structurel d'un point de PIB porte à hauteur de 60 % sur les dépenses* ». En effet, les dépenses publiques représentant environ la moitié du PIB, une croissance des dépenses publiques de 0,4 % et une croissance potentielle de 1,6 % correspondent à un effort structurel égal à à peu près la moitié de l'écart entre les deux chiffres, c'est-à-dire 0,6 point de PIB, soit **12 milliards d'euros, ou 60 milliards d'euros sur cinq ans**.

<sup>1</sup> La Cour des comptes, qui retient pour 2010 l'estimation de déficit structurel de la Commission européenne, de 5,2 points de PIB, préconise « de réaliser un effort structurel de réduction du déficit public de 1,0 point de PIB, soit 20 Md€, par an pour tendre vers la disparition du déficit structurel ».

<sup>2</sup> Elle indique en effet : « Si les prélèvements obligatoires sont accrus chaque année de 3,0 Md€, conformément au programme de stabilité, l'effort structurel sera de ce fait de 0,15 point de PIB par an. Compte tenu d'une croissance potentielle de 1,6 % de 2012 à 2014, la limitation à 0,6 % par an de la croissance des dépenses publiques en volume qui est programmée l'améliorerait de 0,6 point. A supposer que les objectifs de dépenses du programme de stabilité soient respectés, ce qui reste incertain, l'effort structurel annuel serait donc au total de presque 0,8 point de PIB [en fait, 0,75 point de PIB] par an, ce qui est un peu inférieur au montant recommandé par la Cour (1,0 point de PIB, soit 20 Md€, par an) ». Un écart de 0,25 point de PIB correspond à 5 milliards d'euros.

L'effort sur les recettes est quant à lui égal à la différence entre ce montant et 20 milliards d'euros par an, soit **8 milliards d'euros par an, ou 40 milliards d'euros sur cinq ans**<sup>1</sup>. Le Gouvernement prévoyant des mesures nouvelles de l'ordre de 25 milliards d'euros en cinq ans<sup>2</sup>, l'écart sur les recettes est d'environ 15 milliards d'euros sur la même période, soit **3 milliards d'euros par an**.

**La Cour des comptes préconise donc un effort structurel supérieur de 5 milliards d'euros par an à celui résultant de la programmation du Gouvernement** : 2 milliards d'euros sur les dépenses (correspondant à une croissance des dépenses publiques de 0,4 % au lieu de 0,6 %) et 3 milliards d'euros sur les recettes (correspondant à des mesures nouvelles de 6 milliards d'euros au lieu de 3 milliards d'euros).

Le résultat selon lequel le Gouvernement sous-estimerait l'effort nécessaire de 5 milliards d'euros par an correspond à une **moyenne** sur la période 2011-2015. Si l'on suppose que l'objectif d'effort structurel de 1 point de PIB fixé par la Cour des comptes doit être atteint non en moyenne, mais **chaque année**, l'effort supplémentaire nécessaire en **2012 est supérieur à ce montant**.

La Cour des comptes n'indique pas quel devrait être l'effort supplémentaire en 2012, mais il est possible de le calculer en retenant sa méthodologie. Le supplément d'effort sur les dépenses et les recettes nécessaire est alors de l'ordre de **8 milliards d'euros**<sup>3</sup>.

*c) La commission des finances de l'Assemblée nationale : une assimilation de la programmation à ses hypothèses « de base »*

Dans son rapport d'information<sup>4</sup> préalable au présent débat d'orientation des finances publiques, notre collègue député Gilles Carrez écrit que « *les mesures nouvelles devront permettre une diminution de 0,7 % de PIB du déficit public. En l'état des annonces du Gouvernement, elles apparaissent insuffisantes pour atteindre un tel objectif – le manque à gagner s'élevant à 2 milliards d'euros sur les dépenses et 3 milliards d'euros sur les recettes* ».

---

<sup>1</sup> La Cour des comptes, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2010 (juin 2011) indique : « Les recettes publiques devraient être accrues de 30 à 40 Md€ sur cinq ans, selon l'ampleur des économies de dépenses, pour atteindre un effort structurel total de réduction du déficit de 5 points de PIB ».

<sup>2</sup> 11 milliards d'euros en 2011 et 3 milliards d'euros chaque année de 2012 à 2014 (on suppose que le plancher de 3 milliards d'euros s'applique aussi à 2015).

<sup>3</sup> Dans le cas de l'année 2012, le Gouvernement retient une hypothèse de croissance des dépenses de l'ordre de 0,75 %. Par ailleurs, les mesures nouvelles sur les recettes programmées sont de 3 milliards d'euros, soit 0,15 point de PIB. En retenant, comme la Cour des comptes, une hypothèse de croissance potentielle de 1,6 %, l'effort structurel est de  $(1,6 - 0,75) \times 0,55 + 0,15 = 0,6$  point de PIB. L'effort structurel manquant pour atteindre l'objectif de 1 point de PIB fixé par la Cour des comptes est donc de 0,4 point de PIB, soit 8 milliards d'euros.

<sup>4</sup> Rapport d'information n° 3551 (XIIIe législature), 22 juin 2011.

(1) Les 2 milliards d'euros sur les dépenses : des mesures nécessaires pour respecter la norme

Le chiffre est toutefois, dans le cas des **dépenses**, d'une **nature différente** de l'effort structurel supplémentaire préconisé par la commission des finances du Sénat et la Cour des comptes.

En effet, il s'agit non d'un effort structurel qu'il faudrait réaliser en plus de celui prévu par le Gouvernement, mais d'efforts **actuellement non documentés** nécessaires pour respecter la norme de dépenses de l'Etat.

Les 2 milliards d'économies supplémentaires à réaliser sur les dépenses correspondent aux 2 milliards d'euros d'économies prévues sur les **dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'Etat**<sup>1</sup>. Comme le souligne notre collègue député, ces économies doivent encore être précisées.

(2) Les 3,8 milliards d'euros sur les recettes : des mesures devant être prises en plus de celles déjà programmées

**Les 3,8 milliards de mesures nouvelles supplémentaires sur les recettes** correspondent en revanche à des mesures devant être prises **en plus** de celles que le Gouvernement prévoit de prendre dans les textes financiers de l'automne prochain.

- Tout d'abord, selon les calculs de la commission des finances de l'Assemblée nationale, si l'on combine l'ensemble des hypothèses du Gouvernement en termes d'évolution du PIB et des dépenses publiques, de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires et d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB, on parvient en 2012 à un déficit supérieur de 0,15 point de PIB, soit **3 milliards d'euros**, à celui prévu par le Gouvernement.

Certes, celui-ci pourrait objecter que sa « véritable » programmation ne se résume pas à ces hypothèses, correspondant à des chiffres nécessairement arrondis, mais aux montants de dépenses, de recettes et de solde (en points de PIB) figurant dans le programme de stabilité 2011-2014.

Le rapport de l'Assemblée nationale n'en met pas moins en évidence la grande sensibilité du solde public aux hypothèses retenues, puisque des différences d'hypothèses « dans l'épaisseur du trait » suffisent pour parvenir à 3 milliards d'euros de déficit supplémentaire.

- La commission des finances de l'Assemblée nationale considère en outre que sur les 3 milliards d'euros de mesures nouvelles sur les recettes **déjà prévus** par la LPFP 2011-2014, les « coups partis » sont non de 2 milliards d'euros, comme l'indique le Gouvernement, mais de 1,2 milliard d'euros, ce qui correspond à un effort supplémentaire de **0,8 milliard d'euros** en 2012.

---

<sup>1</sup> Sans que la référence par rapport à laquelle cet objectif est exprimé soit clairement explicitée.

## **2. Un effort supplémentaire potentiellement plus élevé du fait de mesures non documentées sur les dépenses, comprises entre 2 et 5 milliards d'euros**

Les chiffres indiqués ci-avant – 6 milliards d'euros pour la commission des finances du Sénat, 5 milliards d'euros par an pour la Cour des comptes (et même 8 milliards d'euros si l'on transpose sa méthodologie au cas particulier de l'année 2012), 3,8 milliards d'euros pour la commission des finances de l'Assemblée nationale – correspondent à l'effort supplémentaire qu'il faudrait réaliser en 2012 **par rapport à celui prévu par la programmation.**

Il faut ajouter à ces sommes le montant des économies que l'on juge **non documentées.**

Le chiffrage des sommes en jeu est, par nature, **plus subjectif** que précédemment.

- Une approche « **maximaliste** », retenue par la commission des finances du Sénat et par la Cour des comptes, consiste à partir du taux de croissance « historique » des dépenses publiques, soit 2,3 % en volume depuis 2000, et à s'efforcer d'évaluer les facteurs d'évolution par rapport à cette tendance.

Cette approche conduit la commission des finances du Sénat à considérer que le taux de croissance en volume des dépenses publiques correspondant à un ralentissement documenté est de l'ordre de 1,3 % par an<sup>1</sup>. Par conséquent, pour atteindre l'objectif du Gouvernement de 0,75 % en 2012, il resterait à documenter environ 0,5 point de dépenses publiques, soit **5 milliards d'euros.**

La Cour des comptes **ne présente pas de chiffrage global** des économies insuffisamment documentées à ses yeux. Elle souligne toutefois que le passage d'une croissance de 2,3 % à une croissance de 0,6 % en moyenne en 2012-2014 implique des économies de l'ordre de 20 milliards d'euros, auxquelles il faut ajouter 5 milliards d'euros d'augmentation annuelle de la charge d'intérêt. Or, comme elle le souligne, « *les économies annoncées par le Gouvernement [sont] souvent décrites de manière **beaucoup trop générale** pour être totalisées sur cette période et rapprochées du montant nécessaire pour atteindre les objectifs de dépenses* ».

- La commission des finances de l'Assemblée nationale retient quant à elle une approche « **minimaliste** », consistant, on l'a vu, à limiter ces économies non documentées en 2012 aux **2 milliards d'euros** d'économies prévues sur les **dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'Etat.**

---

<sup>1</sup> Il s'agit davantage d'une hypothèse que d'une évaluation précise.

### 3. Synthèse du chiffrage de la commission des finances

Au total, le chiffrage de l'effort supplémentaire à fournir en 2012, selon la commission des finances du Sénat, peut être synthétisé de la manière suivante.

#### Les facteurs d'amélioration du solde public en 2012 : une décomposition indicative

(en milliards d'euros)

	Programme de stabilité*	Commission des finances**	
		En supposant que les dépenses sont conformes au programme de stabilité	En supposant que les dépenses sont supérieures de 5 milliards d'euros à ce que prévoit le programme de stabilité
Objectif de réduction <i>dont :</i>	20	20	20
Effort structurel (A)	14	14	9
<i>Evolution du ratio dépenses/PIB potentiel</i>	11	11	6
<i>Mesures nouvelles sur les recettes</i>	3	3	3
Facteurs ne dépendant pas de l'action du Gouvernement (B)	6	0	0
<i>Evolution du solde conjoncturel</i>	2	0	0
<i>Elasticité des recettes au PIB différente de 1</i>	4	0	0
Total (A) + (B)	20	14	9
<b>Mesures manquantes</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>11</b>

\* Décomposition par la commission des finances. Le Gouvernement retient pour 2012 une hypothèse de croissance potentielle de 2 %, comme la commission des finances.

\*\* En supposant que la croissance du PIB est égale à 2 % et que l'élasticité des recettes au PIB est égale à 1.

NB : les chiffres sont volontairement arrondis.

Source : commission des finances

Selon le **programme de stabilité**, sur les 20 milliards d'euros (environ) de réduction du déficit prévus, environ 14 proviendraient de l'effort structurel, dont 11 milliards d'euros de la maîtrise des dépenses, et 3 milliards d'euros de mesures nouvelles sur les recettes. Ce scénario suppose une croissance du PIB de 2,25 % et une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB supérieure à 1 (c'est-à-dire des prélèvements obligatoires tendant spontanément à augmenter plus rapidement que le PIB).

La **commission des finances du Sénat** retient un scénario délibérément moins favorable, non parce qu'elle le jugerait plus probable, mais parce qu'elle considère qu'il faut retenir un scénario « neutre », de manière à ce que l'évolution du solde corresponde à l'effort structurel. Elle suppose donc que la croissance est de 2 % et que les recettes publiques tendent spontanément à évoluer à la même vitesse que le PIB.

Selon cette approche :

- les 6 milliards d'euros d'amélioration du solde ne dépendant pas de l'action du Gouvernement disparaissent : le solde ne s'améliore que de 14 milliards d'euros en 2012, et **il reste donc 6 milliards d'euros à trouver** ;

- si, par ailleurs, on prend en compte le fait que, sur les 11 milliards d'amélioration prévue résultant de la maîtrise de la dépense, 5 milliards ne sont pas documentés, les mesures manquantes sont accrues de 5 milliards d'euros. **L'effort supplémentaire à réaliser (par rapport à celui que prévoit le Gouvernement) est alors de 11 milliards d'euros.**

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **TENIR LA DÉPENSE DE L'ETAT, MALGRÉ LE CYCLE ÉLECTORAL**

Tout l'enjeu du projet de loi de finances pour 2012 résidera dans la capacité du Gouvernement et du Parlement à tenir les objectifs de maîtrise de la dépense budgétaire, **à la veille d'échéances électorales que l'on sait propices aux arbitrages généreux.**

A cet égard, les prévisions contenues dans le rapport préparatoire du Gouvernement appellent des appréciations nuancées. Si la norme de dépense est tenue, plusieurs dépassements des plafonds du budget triennal sont observés, dont la moitié correspondent à des **décisions discrétionnaires**. Au demeurant, rien ou presque n'est dit des **objectifs d'économies de 10 % des dépenses de fonctionnement et d'intervention** et de l'extension aux **opérateurs** de la contrainte pesant sur l'Etat.

#### **I. ANALYSE DE LA BUDGÉTISATION 2012 AU REGARD DE LA LOI DE PROGRAMMATION**

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 stabilise en volume les dépenses « élargies »<sup>1</sup> de l'Etat, gèle en valeur ces mêmes dépenses hors charge de la dette et dépenses de pensions (article 5), et décline cette règle sous la forme d'un budget triennal fixant des plafonds de crédits pour les missions du budget général (article 6).

##### ***A. LE RESPECT DE LA NORME DE DÉPENSE EST ASSURÉ***

###### **1. La dépense est stabilisée par rapport à 2011**

Selon le rapport préparatoire transmis par le Gouvernement, les dépenses au sens de la norme élargie s'élèveront à 363,3 milliards d'euros en PLF 2012 et à périmètre constant, **soit 6,2 milliards d'euros et 1,75 % de plus qu'en LFI 2011**. Cette progression étant égale à l'inflation prévisionnelle, **la norme zéro volume est respectée**. Hors charge de la dette et pensions et à champ constant, les dépenses sous norme sont stabilisées à 275,6 milliards d'euros entre 2011 et 2012. **La norme zéro valeur est également tenue**. Cette progression des dépenses **par rapport à 2011** est essentiellement imputable à l'augmentation de la **charge de la dette (+4,6**

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire incluant les dépenses nettes du budget général, les affectations de recettes venant en substitution de crédits budgétaires et les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, hors dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

milliards d'euros) et des dépenses de **pensions** (+ 1,5 milliard d'euros). La progression des dépenses du budget général hors titre 2 (+ 0,2 milliard d'euros) serait compensée par la baisse de la masse salariale hors pensions (- 0,2 milliard d'euros) et les mouvements constatés sur les prélèvements sur recettes se neutraliseraient presque totalement (- 0,5 milliard d'euros au titre du PSR collectivités territoriales et + 0,6 milliard d'euros au titre du PSR Union européenne).

## **2. L'exploitation d'une marge de 1,3 milliard d'euros au sein de l'enveloppe prévue pour l'annuité 2012 de la LPFP**

Une comparaison des composantes de la dépense sous norme aux anticipations de la loi de programmation montre que le respect de l'épure est permis par la **baisse, par rapport aux anticipations de l'annuité 2012 de la LPFP, des prélèvements sur recettes (- 0,8 milliard d'euros) et de la charge de la dette (- 0,5 milliard d'euros<sup>1</sup>), qui autorise une augmentation à due concurrence des autres dépenses du budget général (+ 1,3 milliard d'euros)**. Le PSR collectivités territoriales est en retrait de 612 millions d'euros par rapport aux anticipations de la LPFP sous l'effet d'une diminution plus forte que prévu du coût du FCTVA. Le PSR Union européenne est inférieur de 199 millions d'euros à la prévision du triennal, en raison d'une contribution « Revenu national brut » au budget communautaire plus faible que prévu<sup>2</sup>. A la « marge de manœuvre » dégagée par la diminution des prélèvements sur recettes s'ajoute une réestimation favorable de la charge de la dette, inférieure de 0,5 milliard d'euros aux prévisions du budget triennal en raison de l'évolution des taux d'intérêt. Ces 1,3 milliard d'euros d'économies sont absorbées :

1) par des charges de **pensions** supérieures de 0,4 milliard d'euros à la prévision du budget triennal. Cette révision tient au **ressaut d'inflation** constaté en 2010 (1,5 % réalisés au lieu de 1,2 % anticipés) et prévu en 2011 (1,75 % au lieu des 1,5 % initialement attendus). Les pensions étant indexées sur l'inflation, ce ressaut occasionne un surcroît de dépenses de l'ordre de 300 millions d'euros<sup>3</sup> ;

2) par des dépenses de **personnel** hors pensions supérieures de 0,3 milliard d'euros à cette même prévision ;

3) par des « **autres dépenses** » dépassant de 0,6 milliard d'euros l'estimation du triennal (*cf. infra*, l'analyse des dépassements des plafonds par mission).

---

<sup>1</sup> La charge de la dette augmente donc par rapport à 2011, mais moins que ce qu'anticipait la loi de programmation.

<sup>2</sup> La part relative du RNB de la France dans le RNB de l'Union s'établissant à un niveau inférieure aux estimations retenues dans le budget triennal.

<sup>3</sup> Par ailleurs, l'extinction des possibilités de départs anticipés de parents de trois enfants prévue par la réforme des retraites produit des effets progressifs et des économies limitées en 2012.

## Le respect de la norme de dépense en 2012

(en milliards d'euros)

	LFI 2011	Triennal 2012 courant	PLF 2012	Ecart PLF 2012/Triennal	Ecart PLF 2012 / LFI 2011		
<b>Dépenses nettes du budget général</b>	<b>286,4</b>	<b>291,7</b>	<b>292,5</b>	<b>0,8</b>	<b>6,2</b>		
<i>Dont charge de la dette</i>	45,4	50,5	50,0	-0,5	4,6		
<i>Dont pensions</i>	36,0	37,1	37,5	0,4	1,5		
<i>Dont titre 2 hors pensions</i>	81,1	80,6	80,9	0,3	-0,2		
<i>Dont autres dépenses</i>	123,9	123,5	124,1	0,6	0,2		
<b>PSR collectivités territoriales</b>	<b>52,4</b>	<b>52,5</b>	<b>51,9</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,5</b>	<b>2011-2012</b>	
<b>PSR Union européenne</b>	<b>18,2</b>	<b>19,1</b>	<b>18,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,6</b>	<i>En valeur</i>	<i>En volume</i>
<b>Total champ zéro volume</b>							
Courant triennal	357,0	363,3	363,3	-0,1	6,2		
<b>Constant LFI 2011</b>	<b>357,0</b>	<b>363,3</b>	<b>363,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>6,2</b>	<b>1,75%</b>	<b>0,00%</b>
<b>Total champ zéro valeur</b>							
Courant triennal	275,6	275,7	275,7	0,0	0,1		
<b>Constant LFI 2011</b>	<b>275,6</b>	<b>275,6</b>	<b>275,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-1,75%</b>

Source : commission des finances, d'après le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques pour 2012

## ***B. PLUSIEURS DÉPASSEMENTS DES PLAFONDS DU BUDGET TRIENNAL SONT NÉANMOINS PRÉVUS***

Ainsi qu'on vient de l'évoquer, les dépenses nettes du budget général hors dette et pensions seront, en PLF 2012, légèrement supérieures à la prévision du budget triennal. Ce phénomène se traduit sur les plafonds de crédits par missions, qui sont **globalement dépassés de 671 millions d'euros** hors dotation aux Pouvoirs publics et provisions. Ces dépassements ne doivent néanmoins pas masquer que, **par rapport à la budgétisation de LFI 2011, les crédits des missions du budget général sont en retrait de 231 millions d'euros hors dotation aux Pouvoirs publics et provisions.**

### **1. Deux missions affichent des dotations inférieures aux plafonds**

L'écart de la budgétisation 2012 aux plafonds du budget triennal résulte de mouvements de sens contraire. Alors que seize missions affichent une dotation parfaitement en ligne avec les plafonds, **onze les dépassent pour un montant total de 1 078 millions d'euros et deux se situent en deçà, pour un montant de 407 millions d'euros :**

1) avec 1 148 millions d'euros de crédits, la mission « **Engagements financiers de l'Etat** » est en retrait de 376 millions d'euros par rapport au budget triennal. Cette baisse est motivée par la forte révision à la baisse du besoin de crédits au titre du financement des **primes d'épargne-logement**. Ce point attire tout particulièrement l'attention de votre commission des finances, dans la mesure où notre collègue Jean-Pierre Fourcade, rapporteur spécial, a récemment mis en évidence la constitution progressive d'une importante **dette** de l'Etat à l'égard du Crédit foncier de France dans le cadre de ce dispositif<sup>1</sup>. Si cette dette a été presque entièrement résorbée début 2011, **il serait regrettable que de nouvelles insuffisances de crédits viennent la reconstituer en 2012, année où d'importantes générations de PEL devaient arriver à échéance**. Interrogé sur ce point lors de son audition préparatoire au DOFP<sup>2</sup>, le ministre chargé du budget a estimé la baisse du coût des primes d'épargne-logement à 300 millions d'euros en 2011 et 350 millions d'euros en 2012, prévision qui tient compte des effets de la réforme du PEL. « *De toute façon, nous ne reconstituerons pas de dette auprès du Crédit foncier de France* », a-t-il déclaré ;

2) la mission « **Economie** » se situe 31 millions d'euros sous le plafond du triennal, avec une dotation de 1 780 millions d'euros. La diminution des crédits porte sur la subvention budgétaire **d'Oséo-Garantie**, jugée sur-calibrée au regard de récents travaux d'audit.

---

<sup>1</sup> Voir les conclusions du contrôle de notre collègue Jean-Pierre Fourcade, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat », annexées au rapport général sur le projet de loi de finances pour 2011 (n° 111, 2010-2011 – Tome III, annexe 12).

<sup>2</sup> Cf. Compte-rendu de cette audition reproduite en annexe au présent rapport.

### La budgétisation 2012 des missions du budget général

Mission	LFI 2011	Annuité 2012 triennal	PLF 2012	Ecart du PLF 2012			
				A la LFI 2011		Au triennal	
				M€	%	M€	%
Action extérieure de l'État	2 837	2 791	2 791	-46	-1,6%	0	0,0%
Administration générale et territoriale de l'État	1 947	2 184	2 189	242	12,4%	5	0,2%
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 439	3 374	3 374	-65	-1,9%	0	0,0%
Aide publique au développement	3 309	3 311	3 311	2	0,1%	0	0,0%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 287	3 163	3 163	-124	-3,8%	0	0,0%
Conseil et contrôle de l'État	472	474	474	2	0,4%	0	0,0%
Culture	2 504	2 494	2 554	50	2,0%	60	2,4%
Défense	30 151	30 518	30 618	467	1,5%	100	0,3%
Direction de l'action du Gouvernement	1 057	1 064	1 064	7	0,7%	0	0,0%
Écologie, développement et aménagement durables	8 586	8 534	8 693	107	1,2%	159	1,9%
Économie	1 837	1 811	1 780	-57	-3,1%	-31	-1,7%
Engagements financiers de l'Etat (hors charge de la dette)	1 544	1 524	1 148	-396	-25,6%	-376	-24,7%
Enseignement scolaire	45 543	45 390	45 537	-6	0,0%	147	0,3%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9 294	9 123	9 123	-171	-1,8%	0	0,0%
Immigration, asile et intégration	552	546	625	73	13,2%	79	14,5%
Justice	5 842	5 998	6 039	197	3,4%	41	0,7%
Médias, livres et industries culturelles	1 454	1 281	1 281	-173	-11,9%	0	0,0%
Outre-mer	1 942	1 989	1 989	47	2,4%	0	0,0%
Politique des territoires	320	339	339	19	5,9%	0	0,0%
Recherche et enseignement supérieur	24 602	24 866	24 866	264	1,1%	0	0,0%
Régimes sociaux et de retraite	6 028	6 239	6 370	342	5,7%	131	2,1%
Relations avec les collectivités territoriales	2 639	2 503	2 503	-136	-5,2%	0	0,0%
Santé	1 222	1 226	1 226	4	0,3%	0	0,0%
Sécurité	11 527	11 461	11 511	-16	-0,1%	50	0,4%
Sécurité civile	393	403	403	10	2,5%	0	0,0%
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 163	12 585	12 585	422	3,5%	0	0,0%
Sport, jeunesse et vie associative	430	435	435	5	1,2%	0	0,0%
Travail et emploi	11 412	9 871	10 021	-1 391	-12,2%	150	1,5%
Ville et logement	7 632	7 565	7 721	89	1,2%	156	2,1%
<b>TOTAL (hors dette, pensions, Pouvoirs publics et provisions)</b>	<b>203 964</b>	<b>203 062</b>	<b>203 733</b>	<b>-231</b>	<b>-0,1%</b>	<b>671</b>	<b>0,3%</b>
Provisions	34	65	205	171	502,9%	140	215,4%
Pouvoirs publics (hypothèse conventionnelle)	1 018	1 018	1 018	0	0,0%	0	0,0%
<b>TOTAL DU BUDGET GENERAL (hors dette et pensions)</b>	<b>205 016</b>	<b>204 145</b>	<b>204 956</b>	<b>-60</b>	<b>0,0%</b>	<b>811</b>	<b>0,4%</b>

Source : commission des finances, d'après le rapport préparatoire au DOFP 2012

## 2. Les dépassements de plafonds résultent pour moitié de décisions discrétionnaires

Onze missions voient leur plafond relevé par rapport au budget triennal, pour un montant de **1 078 millions d'euros** (et de 1 218 millions d'euros en y incluant la mission « Provisions »). Ces ajustements sont rendus nécessaires par d'inéluctables surcoûts associés à des dépenses de guichet où à l'évolution de l'indice des prix (+ 545 millions d'euros au total), mais également par la mise en œuvre de ce que le Gouvernement appelle les « *projets et politiques prioritaires* » (+ 533 millions d'euros).

Au titre des surcoûts « inéluctables », votre rapporteur général recense l'augmentation des besoins au titre des **aides personnelles au logement** (+ 156 millions d'euros sur la mission « Ville et logement »), la hausse – liée à l'inflation – des subventions budgétaires aux régimes dépendants de la mission « **Régimes sociaux et de retraite** » (+ 131 millions d'euros), l'impact du prix des **carburants** sur les dépenses de la mission « Défense » (+ 100 millions d'euros), 79 millions d'euros de rebasage de la masse salariale de **l'éducation nationale**, ainsi que la **correction**, maintes fois préconisée par votre commission des finances<sup>1</sup>, **de la sous-budgétisation des crédits d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile** (+ 79 millions d'euros sur la mission « Immigration, asile et intégration »).

Hors dépenses de guichet, la **moitié** du montant total des dépassements est donc imputable à des **décisions discrétionnaires** ou à des réformes qui, pour nécessaires qu'elles soient, n'apparaissent **pas toujours urgentes**, et en tout état de cause pas plus urgentes que ne l'est le rétablissement de la situation budgétaire de l'Etat. Il en va ainsi :

1) des 149 millions d'euros supplémentaires dévolus à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour compenser le manque à gagner dû aux **retards dans la mise en place de la taxe poids-lourds** ;

2) de 150 millions d'euros destinés à couvrir le coût, en 2012, des nouvelles mesures décidées en faveur **de l'emploi et de l'alternance**<sup>2</sup> dans le prolongement des annonces faites par le Président de la République à Bobigny le 1<sup>er</sup> mars 2011 ;

---

<sup>1</sup> Voir notamment les travaux de notre collègue rapporteur spécial Pierre Bernard-Reymond sur le projet de loi de finances pour 2011 (rapport n° 111, 2010-2011 – Tome III, annexe 15) et le rapport d'information relatif à l'hébergement des demandeurs d'asile et à son financement (n° 584, 2010-2011).

<sup>2</sup> Ces mesures présentent un coût total de 500 millions d'euros, à raison de 350 millions d'euros en 2011 et 150 millions d'euros en 2012. Elles sont analysées en détails dans le rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011 (n° 620, 2010-2011, tome I).

3) de 67 millions d'euros destinés à construire des **lycées et collèges outre-mer** et à améliorer **l'accueil des handicapés dans les écoles**, en application des décisions prises dans le cadre de la conférence nationale du handicap du 8 juin 2011 (recrutement d'auxiliaires de vie scolaire) ;

4) de 60 millions d'euros supplémentaires dédiés à **deux grands chantiers culturels** que sont la Philharmonie de Paris et la Maison de l'Histoire de France ;

5) de 50 millions d'euros de plus en faveur de **l'équipement automobile et immobilier de la police et de la gendarmerie** ;

6) d'une rallonge de 41 millions d'euros en faveur de la mission « Justice » pour financer la construction de nouvelles salles d'audience et de vingt centres éducatifs fermés supplémentaires, ainsi que pour créer les emplois supplémentaires (+515 ETPT) rendus nécessaires par les **réformes de l'hospitalisation d'office et de la justice des mineurs** et par la mise en place de **jurys de citoyens** dans les tribunaux correctionnels.

L'ensemble des politiques publiques auxquelles concourent ces suppléments de crédits et l'ensemble des engagements qu'ils permettent de tenir apparaissent pleinement justifiés du point de vue de l'équité, de la solidarité, de l'efficacité économique ou du rayonnement culturel. De surcroît, ces dépassements s'opèrent, **pour l'heure**, dans le strict respect du gel en valeur des dépenses hors dettes et pensions. **Il faut néanmoins espérer que, d'ici à la fin de l'année la liste des « projets et politiques prioritaires » que le Gouvernement concevra pour tel ou tel secteur ne s'allongera pas, faute de quoi la norme de dépense ne sera pas tenue en 2012.**

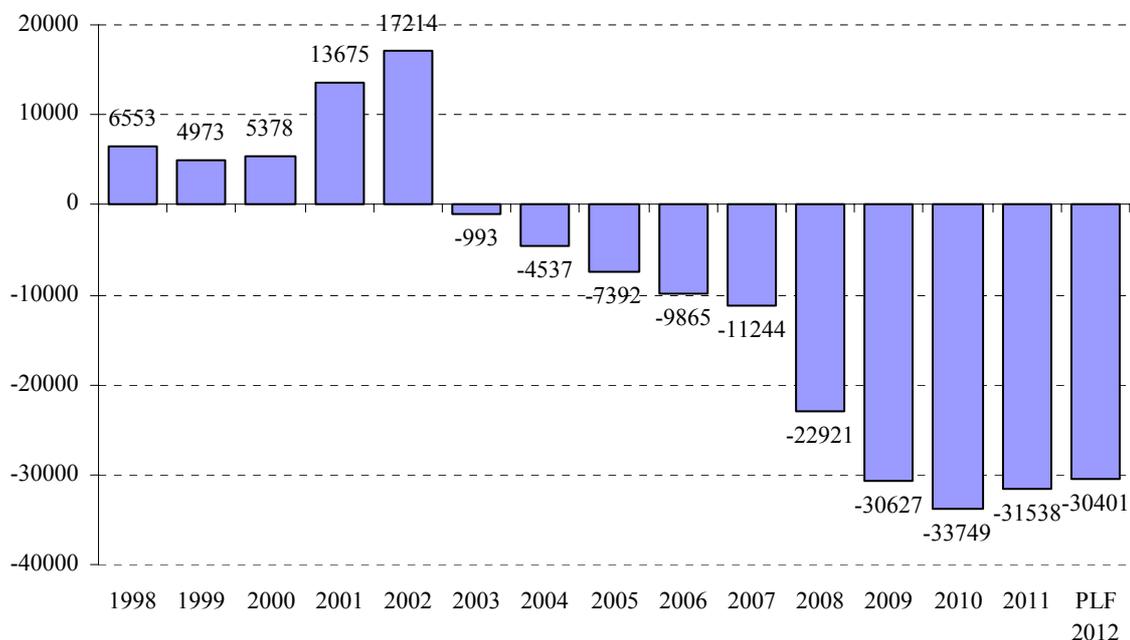
### ***C. PERSONNEL, FONCTIONNEMENT, INTERVENTION : QUEL RESPECT POUR LES OBJECTIFS SECTORIELS ?***

La norme de dépense et la construction du budget triennal reposent sur des objectifs qui, pour n'être pas explicitement repris par des articles de la loi de programmation, sont détaillés dans son annexe. Ces objectifs intéressent principalement la mise en œuvre d'une politique de **non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux** partant à la retraite et la **diminution des dépenses de fonctionnement et d'intervention de 10 %** sur la période du triennal.

#### **1. Une inflexion inédite de la masse salariale en 2012**

La mise en œuvre du « un sur deux » a incontestablement **accéléré la diminution des effectifs de l'Etat** à compter de 2008, comme en atteste le graphique ci-après. 115 000 postes auront ainsi été supprimés entre 2008 et la LFI pour 2011.

### Variation des effectifs ETP en lois de finances (budget général et budgets annexes)



Source : rapport préparatoire au DOFP 2012

Le rapport préparatoire du Gouvernement au DOFP 2012 prévoit **30 401 suppressions de postes** – soit le respect de la règle du « un sur deux » – et précise que « *la moitié des économies ainsi réalisées bénéficieront directement aux agents, sous forme de primes et autres améliorations salariales dans le cadre du "retour catégoriel"* ». Ces évolutions, combinées aux effets du **gel du point de la fonction publique en 2011 et 2012**, devraient permettre un « *baisse inédite* » en valeur de la masse salariale hors pensions, qui fléchirait de 0,2 milliard d'euros par rapport à la LFI 2011, à périmètre constant.

## Schéma d'emplois 2012

(en ETP)

Ministères	2011	Schéma d'emplois 2012	%
Affaires étrangères	15 402	-140	-0,9%
Agriculture	32 420	-653	-2,0%
Budget	142 466	-2 870	-2,0%
Culture	11 124	-93	-0,8%
Défense	301 341	-7 462	-2,5%
Ecologie	61 885	-1 309	-2,1%
Economie	14 344	-245	-1,7%
Education nationale	968 184	-14 000	-1,4%
Enseignement supérieur	24 485	0	0,0%
Intérieur	283 164	-3 621	-1,3%
Justice	76 025	515	0,7%
Premier ministre	9 109	49	0,5%
Travail	22 394	-429	-1,9%
<b>Total budget général</b>	<b>1 962 343</b>	<b>-30 258</b>	<b>-1,5%</b>
<b>Budgets annexes</b>	<b>12 118</b>	<b>-143</b>	<b>-1,2%</b>
<b>TOTAL ETAT</b>	<b>1 974 461</b>	<b>-30 401</b>	<b>-1,5%</b>

Source : commission des finances, d'après le rapport préparatoire au DOFP 2012

Cette inflexion est d'autant plus remarquable que, jusqu'à présent, les suppressions d'effectifs n'avaient permis que de ralentir la progression de la masse salariale sans la diminuer. Ainsi que votre rapporteur général l'a montré dans son rapport sur le dernier projet de loi de règlement des comptes, l'exercice 2010 s'est caractérisé par une économie de **807,9 millions d'euros** de masse salariale au titre des suppressions d'emplois. Cette économie a néanmoins été largement surcompensée par l'addition des **mesures catégorielles** (+ 544 millions d'euros, dont 380 millions d'euros au titre du « retour catégoriel » résultant du « un sur deux »), de la revalorisation du **point d'indice**<sup>1</sup> (536,6 millions d'euros), du **glissement vieillesse-technicité** (+ 181,2 millions d'euros), ainsi que des **autres mesures** (+ 514 millions d'euros au titre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat, des mesures bas salaires et des autres mesures). **En conséquence de ces évolutions, les dépenses de personnel hors pensions imputées sur le budget général ont continué de croître**, passant de 81,97 milliards d'euros en 2009<sup>2</sup> à 82,93 milliards d'euros en 2010 (+ 0,96 milliard d'euros).

**L'évolution annoncée par le Gouvernement, bien qu'elle mérite d'être précisément documentée, doit donc être saluée.**

<sup>1</sup> Le point fonction publique a été revalorisé de 0,5 % au 1<sup>er</sup> juillet 2010. Il ne sera en revanche pas revalorisé en 2011 et en 2012, conformément aux annonces faites (pour 2011) au printemps 2010 et (pour 2012) à l'occasion du rendez-vous salarial du 19 avril 2011.

<sup>2</sup> Socle exécution 2009 retraitée.

## 2. Des économies de fonctionnement et d'intervention peu tangibles

Le 20 mai 2010, le relevé de conclusions de la seconde conférence sur les déficits annonçait « **la réduction des dépenses de fonctionnement courant de l'Etat de 10 % en trois ans, avec une baisse de 5 % dès 2011, grâce aux économies documentées par la révision générale des politiques publiques** », ainsi que « **le réexamen de toutes les dépenses d'intervention (66 milliards d'euros). L'objectif est de réaliser le même effort que sur les dépenses de fonctionnement, soit 10% d'économies sur la période** ». Ces objectifs ont été repris dans l'annexe à la deuxième loi de programmation des finances publiques.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, votre rapporteur général s'était efforcé de mesurer la traduction de ces engagements. Il ressortait du rapport annexé à la loi de programmation et de la budgétisation 2011 que les économies de **fonctionnement** étaient calculées sur une **assiette plus étroite** que celle des dépenses de fonctionnement au sens habituel du terme, soit **10,3 milliards d'euros** de crédits de fonctionnement courant hors défense (et non 44 milliards d'euros de crédits de titre 3). Dans le même esprit, les économies d'intervention devaient porter sur les **59,5 milliards d'euros d'intervention de guichet et hors guichet**<sup>1</sup>, et non sur les 66 milliards d'euros pourtant explicitement mentionnés dans le relevé de conclusions.

De ces éléments, on pouvait d'abord déduire que **les économies à réaliser sur la période du triennal devaient s'élever à 7 milliard d'euros par rapport au niveau de 2010**, soit 10 % des 70 milliards d'euros des dépenses de fonctionnement et d'intervention soumis à l'objectif (69,8 milliards d'euros exactement). La trajectoire théorique d'économies pouvait être ainsi définie :

---

<sup>1</sup> A l'exclusion des crédits d'intervention de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et de la dotation générale de décentralisation formation professionnelle budgétée sur la mission « Travail et emploi », qui font l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre de la stabilisation en valeur des concours aux collectivités territoriales, de la subvention versée à l'AFITF (comptabilisée en titre 6 mais assimilée à de l'investissement pour le suivi des économies) et d'« un certain nombre de dotations pour lesquelles les marges de manœuvre, par construction, sont réduites » (dotations liées à l'organisation des élections ou au financement des partis politiques, dépenses d'opérations de maintien de la paix, contributions internationales, appels en garantie, dotations à la brigade des sapeurs pompiers de Paris ou dotation de recensement de l'INSEE...).

**Réalisation des 10 % d'économies de fonctionnement  
et d'intervention sur la période 2011-2013**

*(en milliard d'euros)*

	Assiette	2011	2012	2013	Total
		-5,0%	-2,5%	-2,5%	
Intervention	59,5	56,5	55,0	53,6	<b>6,0</b>
Economies		3,0	1,5	1,5	
Fonctionnement	10,3	9,8	9,5	9,3	<b>1,0</b>
Economies		0,5	0,3	0,3	
<b>Economies totales</b>		<b>3,5</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>7,0</b>

Source : commission des finances

Il faut néanmoins se méfier des lectures intuitives. L'annexe à la deuxième loi de programmation précise en effet que les économies d'intervention **se déclinent différemment** selon qu'elles concernent les interventions de guichet (37,6 milliards d'euros) et les interventions discrétionnaires (21,9 milliards d'euros).

Les **interventions de guichet ont vocation à être stabilisées** entre 2010 et 2013. Compte tenu de leur croissance tendancielle, **l'économie à réaliser par rapport à la tendance est chiffrée par le Gouvernement à 5,7 milliards d'euros sur la période**, soit 1,7 milliard d'euros en 2011 et 2 milliards d'euros en 2012 et 2013<sup>1</sup>. Par rapport à la **LFI 2010**, les évolutions sont de - 0,1 milliard d'euros en 2011, - 0,2 milliard d'euros en 2012 et + 0,4 milliard d'euros en 2013.

Pour les **interventions discrétionnaires**, la trajectoire retenue reposait sur un étiage de 21,3 milliards d'euros en 2011, 20,2 milliards d'euros en 2012 et 19,1 milliards d'euros en 2013, soit des économies nettes de 0,7 milliard d'euros en 2011, 1,1 milliard d'euros en 2012 et 1 milliard d'euros en 2013. L'économie cumulée se chiffrerait à 2,8 milliards d'euros par rapport à 2010.

En PLF 2011, et sous le bénéfice de nombreux retraitements, les économies de **fonctionnement** courant ont atteint **0,2 milliard d'euros**<sup>2</sup>, soit **2 % de l'assiette**<sup>3</sup> au lieu des 5 % annoncés. La diminution nette des dépenses d'intervention s'est établie à **0,6 milliard d'euros** par rapport à la LFI 2010, soit **1 % de l'assiette** de 59,5 milliards d'euros retenue. Or, selon la loi de

<sup>1</sup> Comme votre rapporteur général l'a déjà souligné, les déterminants précis de cette augmentation tendancielle et des économies censées la juguler sont insuffisamment documentés.

<sup>2</sup> Ce montant a été atteint au prix de plusieurs « débasages » avantageux, consistant à ne pas prendre en compte 50 millions d'euros de dépenses de fonctionnement liées à l'organisation des G8 et G20 sous présidence française, 34 millions d'euros de dépenses de rémunération de l'Agence française de développement, au motif qu'elles étaient auparavant traitées en dépenses d'intervention et 76 millions d'euros de dépenses liées aux élections. Il convenait enfin d'y ajouter 0,1 milliard d'euros d'économies réalisées sur les crédits d'entretien routier de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », pourtant comptabilisés en titre 5...

<sup>3</sup> Et 0,47 % des crédits de titre 3.

programmation, les économies d'intervention auraient dû être, par rapport à 2010, de 0,1 milliard d'euros sur les interventions de guichet et de 0,7 milliard d'euros sur les interventions discrétionnaires, **soit un total de 0,8 milliard d'euros. Sous réserve d'inventaire en exécution, le compte n'y est donc pas en 2011.**

S'agissant de 2012, le rapport du Gouvernement est **assez peu disert** sur ces questions. Dans les tableaux de présentation de l'évolution des dépenses en norme élargie, les « autres dépenses » du budget général ne sont pas distinguées par titre, **ce qui ne permet pas de mesurer finement leur progression.** Par ailleurs, les chiffrages contenus dans l'annexe à la loi de programmation ne sont pas actualisés. Le rapport rappelle simplement que « *le budget triennal 2011-2013 a été construit en poursuivant l'objectif d'une réduction de 2,5 % des crédits de fonctionnement et d'intervention en 2013 par rapport à 2012* ». On en déduit que **l'effort sera également de 2,5 % sur 2011-2012**, sous réserve de considérer (non sans optimisme) que les 5 % seront bel et bien été atteints entre 2010 et 2011.

**Il conviendra donc de porter une attention soutenue à cette question lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, car on ne saurait croire que les désormais fameux « 10 % » n'aient été qu'un slogan.**

## **II. SOUMETTRE LES OPÉRATEURS À LA « TOISE »**

La contrainte supportée par l'Etat n'aurait guère de sens si elle ne pesait pas concomitamment sur ses nombreux « satellites », désignés par la LOLF sous le vocable **d'opérateurs**. En témoigne la tentation que l'Etat a eue – et à laquelle il a occasionnellement cédé ! – de tenir sa propre norme en **externalisant des dépenses** vers des opérateurs dont les budgets étaient moins contraints. Les dépenses ne sont alors pas minorées mais seulement **déplacées** dans le champ des administrations publiques, selon une logique de « vases communicants » qui n'a rien de vertueux.

### **A. UNE CONTRAINTE FORTE SUR L'ENDETTEMENT, MAIS UN ENCADREMENT PLUS DIFFUS DE LA DÉPENSE**

La seule disposition de la loi de programmation intéressant les opérateurs concerne l'interdiction qui leur est faite de recourir à l'endettement. S'agissant de l'évolution de leurs effectifs, de leurs dépenses et de leurs ressources, les contours précis d'un encadrement strict restent à tracer.

## 1. La prohibition de l'endettement des ODAC

L'article 12 de la deuxième loi de programmation des finances publiques édicte **une stricte interdiction, pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC), de recourir à l'endettement à plus d'un an auprès des établissements de crédits**<sup>1</sup>. Initialement bornée à la période de programmation, cette interdiction a été **pérennisée** par amendement de votre commission des finances au projet de loi de programmation.

Pour mémoire, en comptabilité nationale, « *les organismes divers d'administration centrale (ODAC) regroupent des **organismes auxquels l'Etat a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Contrôlés et financés majoritairement par l'Etat, ces organismes ont une activité principalement non marchande*** »<sup>2</sup>. Cette définition, qui englobe environ 800 entités recensées par l'INSEE, **recoupe en grande partie**<sup>3</sup> la **notion d'opérateur de l'Etat** au sens de la documentation budgétaire. Cette catégorie regroupe, en 2011, **584 entités** dont la définition obéit aux critères suivants :

1) « *une activité de **service public**, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une **politique définie par l'Etat** et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action* » ;

2) « *un **financement assuré majoritairement par l'Etat**, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales* » ;

3) « *un **contrôle direct par l'Etat**, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à **orienter les décisions stratégiques**, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration* »<sup>4</sup>.

Selon le « jaune » opérateurs de l'Etat annexé au projet de loi de finances pour 2011, **l'endettement des opérateurs atteignait 839,2 millions d'euros au 31 décembre 2009**, dont 348,8 millions de dette à moins de cinq ans, 456,9 millions de dettes supérieures à cinq ans et 33,5 millions de dettes des universités.

---

<sup>1</sup> Il en résulte que le recours à l'emprunt infra-annuel demeure autorisé, afin de couvrir des besoins de trésorerie, et que les prêts et avances entre administrations, notamment lorsqu'ils sont consentis par le Trésor, demeurent possibles.

<sup>2</sup> Cette catégorie regroupe notamment les établissements publics à caractère administratif (EPA), ainsi que certains établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) dont les recettes ne couvrent pas 50 % des coûts de production, les autres EPIC étant classés en sociétés.

<sup>3</sup> Mais en partie seulement : ainsi des agences de l'eau, qui sont opérateurs de l'Etat sans être des ODAC, et des structures de désendettement et de défaisance, qui sont des ODAC mais non des opérateurs.

<sup>4</sup> Définition du jaune « Opérateurs de l'Etat » annexé au projet de loi de finances pour 2011.

La loi de programmation dispose qu'un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique l'interdiction d'emprunter. Selon les informations dont dispose votre commission des finances, **cet arrêté n'a pas été publié à ce jour**, dans l'attente de l'actualisation, par l'INSEE de la liste des ODAC rendue nécessaire par le passage des comptes en base 2005. Il semblerait néanmoins que l'exécutif exerce une surveillance assidue afin d'éviter que certains organismes ne profitent du retard dans la parution du texte pour « boucler » en hâte des opérations d'emprunt.

Au demeurant, la règle d'interdiction **a d'ores et déjà produit des effets vertueux**, en conduisant par exemple à substituer des crédits budgétaires à un emprunt envisagé par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger pour financer des opérations de rénovation immobilière<sup>1</sup>.

## **2. Des baisses d'emplois sous plafond compensées par des hausses d'emplois hors plafond**

Selon l'annexe à la seconde loi de programmation, *« les opérateurs de l'Etat (...) seront associés à la démarche généralisée de maîtrise de la dépense puisque les règles transversales appliquées à l'Etat dans le budget triennal 2011-2013 en matière de fonctionnement et d'emplois leur sont transposées »*.

Cette transposition implique d'abord de soumettre les opérateurs à la **règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, soit un effort de réduction des effectifs de 1,5 % par an** à compter de 2011, hors opérateurs rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui sont **exonérés**. Le tableau qui suit indique que sur 374 104 équivalents temps plein (ETP) sous plafond et hors plafond<sup>2</sup> prévus en 2011, 220 341 relèvent des programmes exonérés. **194 577 ETP emplois sous plafond sont exonérés de la contrainte édictée par la loi de programmation sur 336 251, soit 58 % du total.**

---

<sup>1</sup> 9,5 millions d'euros de crédits ont été ouverts par la quatrième loi de finances rectificative pour 2010 sur le programme « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

<sup>2</sup> Sont sous plafond tous les emplois permanents, quels que soient leurs modes de financement. Sont hors plafond les emplois à durée limitée, issus d'un contrat ou d'une convention passée avec un financeur, financés intégralement par des ressources propres et résultant d'un appel d'offre ou d'un appel à projet dans le cadre de ressources propres d'origine publique.

### Evolution des effectifs des opérateurs de 2010 à 2011

(en ETP à périmètre constant)

	LFI 2010	PLF 2011	Variation	
			ETP	%
Non exonérés sous plafond	144 310	141 674	-2 636	-1,8%
Non exonérés hors plafond	12 109	12 089	-20	-0,2%
<b>Total non exonérés</b>	<b>156 419</b>	<b>153 763</b>	<b>-2 656</b>	<b>-1,7%</b>
Exonérés sous plafond	194 569	194 577	8	0,0%
Exonérés hors plafond	22 472	25 764	3 292	14,6%
<b>Total exonérés</b>	<b>217 041</b>	<b>220 341</b>	<b>3 300</b>	<b>1,5%</b>
Sous plafond	338 879	336 251	-2 628	-0,8%
Hors plafond	34 581	37 853	3 272	9,5%
<b>Total général</b>	<b>373 460</b>	<b>374 104</b>	<b>644</b>	<b>0,2%</b>

Source : commission des finances, d'après le « jaune » opérateurs de l'Etat annexé au projet de loi de finances pour 2011

De 2010 à 2011, la diminution globale des effectifs des opérateurs **non exonérés** de la règle du « un sur deux » aura été de 2 656 ETP, **soit - 1,7 %** (- 1,8 % pour les emplois sous plafond et -0,2 % pour les emplois hors plafond). L'objectif fixé par la loi de programmation est donc atteint, et même dépassé. On observe cependant que, sur 2 656 ETP supprimés, 1 000 résultent de la résorption des recrutements temporaires de Pôle emploi, destinés à faire face à la montée du chômage.

**Par ailleurs, et dans le même temps, l'évolution des emplois des opérateurs exonérés aura été de + 1,5 %, portant la progression totale des effectifs des opérateurs à + 0,2 %.** Le dynamisme des effectifs des opérateurs exonérés est imputable à la **très vive croissance des emplois hors plafond**, qui augmentent de 14,6 % entre 2010 et 2011. **Pour la totalité des opérateurs, ces emplois hors plafond progressent de 9 %, après avoir augmenté de 23 % entre 2009 et 2010 !** Les documents budgétaires indiquent que ces évolutions doivent être analysées avec prudence, dans la mesure où elles peuvent résulter de **régularisations techniques** liées à l'amélioration des techniques de décompte des emplois. On retrouve ici l'argument bien connu qui consiste à dire que les chiffres n'augmentent pas vraiment, ou plutôt qu'ils n'augmentent que par rapport à des données antérieures dont on s'aperçoit qu'elles étaient fausses...

Hors régularisations techniques (qui ne sont pas quantifiées), la hausse de l'emploi hors plafond tiendrait principalement au « *développement des contrats financés sur des ressources propres observé sur l'ensemble des organismes du secteur de la recherche* ».

### 3. La baisse invérifiable des dépenses de fonctionnement

Le relevé de conclusions de la seconde conférence sur les déficits prévoyait « *l'application aux (...) opérateurs de l'Etat des mêmes règles*

*transversales que pour l'Etat* ». A la lecture de la loi de programmation, il semble toutefois – et cela est fort regrettable – que cette transposition **ne vaille pas pour l'objectif de réduction des dépenses d'intervention**, puisque son annexe dispose que « *les opérateurs devront consentir un effort collectif, analogue à celui de l'Etat, de baisse de 10 % de leurs dépenses de fonctionnement, en commençant par 5 % dès 2011* ». Cette interprétation est confirmée par l'annexe III à la circulaire budgétaire du 6 juin 2011 relative au PLF 2012<sup>1</sup>, qui dispose que « *les opérateurs sont soumis à une norme transversale d'économie sur leurs dépenses de fonctionnement de - 2,5 % en 2012* ».

L'effort demandé aux opérateurs est ensuite **collectif**, ce dont votre rapporteur général comprend que l'objectif de 10 % d'économies de fonctionnement sur le triennal pourra être **modulé** en fonction des situations, pourvu que les assouplissements consentis aux uns soient compensés par le durcissement de la norme applicable aux autres. En conséquence, et pour pouvoir **vérifier le respect de cet objectif**, il conviendrait que le Parlement dispose d'une **présentation agrégée des dépenses de fonctionnement des 584 opérateurs de l'Etat et de leur évolution d'une année sur l'autre**. Cette présentation n'est pas connue de votre rapporteur général et ne semble pas davantage réalisable en compilant les données éparpillées dans les documents budgétaires. En effet :

1) une agrégation des crédits budgétaires versés aux opérateurs sous forme de **subventions pour charges de services public** existe. Ces subventions représentaient 24,8 milliards d'euros en PLF 2011. Mais elles ne couvrent pas seulement des dépenses de fonctionnement et pourvoient également à la **rémunération** des agents des opérateurs. Par conséquent, il n'existe pas de clé de passage simple entre le montant des subventions pour charges de service public et les dépenses de fonctionnement des opérateurs ;

2) une compilation des éléments contenus dans la partie « Opérateurs » des projets annuels de performances pourrait être opérée, mais cette compilation serait **incomplète** (seuls sont présentés les opérateurs principaux) et **datée** (les budgets prévisionnels des opérateurs sont présentés avec un an de retard dans les bleus<sup>2</sup>).

**Il conviendra donc que le Gouvernement fournisse ces chiffrages pour l'examen du projet de loi de finances pour 2012. Dans cette attente, le respect des objectifs gouvernementaux est proprement invérifiable.**

#### ***B. ALLER PLUS LOIN : LE CHANTIER DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE***

La maîtrise de la dépense des opérateurs peut et doit passer par l'assignation d'objectifs d'économies et le contingentement des crédits

---

<sup>1</sup> Circulaire IBLF-11-3087.

<sup>2</sup> Ainsi, les bleus du PLF pour 2011 présentent-ils les budgets prévisionnels comparés de 2009 et 2010.

budgétaires qui leurs sont attribués. L'« arsenal » ne sera néanmoins pas complet tant qu'une surveillance ne s'appliquera pas aux ressources fiscales affectées à ces entités, dont le dynamisme peut parfois constituer une puissance incitation à la dépense.

### 1. Une fiscalité concentrée et dynamique

Selon les documents budgétaires, **30 opérateurs principaux dépendant de 13 missions budgétaires se voient affecter, en 2011, 8,7 milliards d'euros de recettes fiscales.** Ces recettes sont particulièrement dynamiques, puisqu'elles ont augmenté de 7 % entre 2009 et 2011 (de 8,2 à 8,7 milliards d'euros).

#### Les missions concernées par les affectations de ressources aux opérateurs principaux

Missions	Ressources fiscales affectées			Variation 2009-2011	
	2009	2010	2011	M€	%
Administration générale et territoriale de l'Etat	187	164	164	-23	-12%
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	138	131	61	-77	-56%
Contrôle et exploitation aériens	1	1	1	0	0%
Culture	704	671	864	160	23%
Écologie, développement et aménagement durables	3 198	3 321	3 349	151	5%
Économie	166	169	169	3	2%
Immigration, asile et intégration	97	112	139	42	43%
Médias, livre et industries culturelles	26	35	35	9	35%
Politique des territoires	0	60	60	60	-
Santé	1 878	1 931	2 027	149	8%
Sport, jeunesse et vie associative	209	225	247	38	18%
Travail et emploi	1 396	1 411	1 419	23	2%
Ville et logement	152	187	187	35	23%
<b>TOTAL</b>	<b>8 152</b>	<b>8 418</b>	<b>8 722</b>	<b>570</b>	<b>7%</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

La fiscalité affectée aux opérateurs est également **concentrée : 7 d'entre eux bénéficient de 85 % des affectations et relèvent de trois sphères d'action publique : la culture et les sports, l'écologie et l'aménagement du territoire et la santé-solidarité.** Il s'agit du Centre national du cinéma et de l'image animée (757 millions d'euros), de l'AFITF (545 millions d'euros), des agences de l'eau (1 927 millions d'euros), de l'ADEME (508 millions d'euros), du Fonds CMU (1 937 millions d'euros), du Centre national pour le développement du sport (247 millions d'euros) et du Fonds de solidarité (1 419 millions d'euros).

La situation spécifique de chaque opérateur affectataire de recettes fiscales mériterait un examen approfondi, qui dépasse largement le propos du présent rapport. Votre commission des finances a néanmoins pu connaître en détail, au cours des derniers débats budgétaires, de la situation du Centre

national du cinéma et de l'image animée (CNC). Cet opérateur, dont les missions ne sont pas directement en cause, bénéficie actuellement d'une progression très dynamique de ses recettes, qui ont notamment crû de 30 % de 2010 à 2011. **Trois conclusions peuvent en être tirées, emblématiques des « effets pervers » des taxes affectées :**

1) l'affectation a eu pour conséquence **d'inciter l'opérateur à programmer des dépenses de façon tout aussi dynamique que l'étaient ses ressources**. Quels que soient les motifs allégués par le CNC pour dépenser plus (et notamment la mise en œuvre d'un vaste plan en faveur de la numérisation des salles et des œuvres), il convient de reconnaître que cette trajectoire n'est pas compatible avec les engagements vertueux de la loi de programmation ;

2) la « prospérité » du CNC a conduit le Gouvernement à **externaliser certaines dépenses budgétaires** auparavant assumées par le ministère de la culture et de la communication. Ce transfert – qui intéressait notamment la subvention à la Cinémathèque française – était certes cohérent avec les missions du centre. **Il reste que sur le plan de la discipline budgétaire, il a consisté à exclure quelques millions d'euros de la norme de dépense applicable au budget de l'Etat, pour les faire assumer par une entité tierce affranchie de toute contrainte ;**

3) plus généralement, les affectations contreviennent au principe d'universalité budgétaire, nuisent à l'analyse consolidée des moyens publics consacrés à une politique et **affaiblissent l'autorisation parlementaire sur les recettes et les dépenses**. Certes, les affectations de recettes sont formellement reconduites par l'article 1<sup>er</sup> de chaque loi de finances<sup>1</sup>, mais cet article fait l'objet d'un vote de principe, et ne donne jamais lieu à un réexamen de chaque affectation, sur la base d'une analyse de la situation financière des opérateurs affectataires. S'agissant des dépenses, l'autorisation parlementaire est purement et simplement **absente** pour les opérateurs dont le financement ne repose sur aucun crédit budgétaire.

---

<sup>1</sup> *Cet article dispose que « la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir continue d'être effectuée pendant l'année conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi ».*

## La fiscalité affectée aux opérateurs

(en millions d'euros)

Missions et opérateurs	Ressources fiscales affectées			Variation 2009-2011	
	2009	2010	2011	M€	%
<b>Administration générale et territoriale de l'Etat</b>	<b>187</b>	<b>164</b>	<b>164</b>	<b>-23</b>	<b>-12,3%</b>
Agence nationale des titres sécurisés	187	164	164	-23	-12,3%
<b>Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales</b>	<b>138</b>	<b>131</b>	<b>61</b>	<b>-77</b>	<b>-55,8%</b>
France Agrimer	116	110	40	-76	-65,5%
Institut national de l'origine et de la qualité	4	4	4	0	0,0%
Institut national de la recherche agronomique	1	1	1	0	0,0%
Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation...	17	16	16	-1	-5,9%
<b>Contrôle et exploitation aériens</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
Ecole nationale de l'aviation civile	1	1	1	0	0,0%
<b>Culture</b>	<b>704</b>	<b>671</b>	<b>864</b>	<b>160</b>	<b>22,7%</b>
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	20	20	21	1	5,0%
Centre des monuments nationaux	0	4	9	9	
Centre national du cinéma et de l'image animée	619	582	757	138	22,3%
Institut national de recherches archéologiques préventives	65	65	77	12	18,5%
<b>Ecologie, développement et aménagement durables</b>	<b>3 198</b>	<b>3 321</b>	<b>3 349</b>	<b>151</b>	<b>4,7%</b>
Agence de financement des infrastructures de transport de	525	535	545	20	3,8%
Etablissement public de sécurité ferroviaire	14	14	15	1	7,1%
Ecole nationale des ponts et chaussées	1	1	1	0	0,0%
Voies navigables de France	126	127	127	1	0,8%
Agences de l'eau	1 923	1 925	1 927	4	0,2%
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	402	491	508	106	26,4%
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	38	37	37	-1	-2,6%
Office national de la chasse et de la faune sauvage	72	71	70	-2	-2,8%
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	97	120	119	22	22,7%
<b>Economie</b>	<b>166</b>	<b>169</b>	<b>169</b>	<b>3</b>	<b>1,8%</b>
Institut national de la propriété industrielle	166	169	169	3	1,8%
<b>Immigration, asile et intégration</b>	<b>97</b>	<b>112</b>	<b>139</b>	<b>42</b>	<b>43,3%</b>
Office français de l'immigration et de l'intégration	97	112	139	42	43,3%
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>	<b>26</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>9</b>	<b>34,6%</b>
Centre national du livre	26	35	35	9	34,6%
<b>Politique des territoires</b>	<b>0</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	
Société du Grand Paris	0	60	60	60	
<b>Santé</b>	<b>1 878</b>	<b>1 931</b>	<b>2 027</b>	<b>149</b>	<b>7,9%</b>
Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé	86	86	90	4	4,7%
Fonds CMU	1 791	1 845	1 937	146	8,2%
Institut national de la prévention et l'éducation pour la santé	1	0	0	-1	-100,0%
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>	<b>209</b>	<b>225</b>	<b>247</b>	<b>38</b>	<b>18,2%</b>
Centre national pour le développement du sport	209	225	247	38	18,2%
<b>Travail et emploi</b>	<b>1 396</b>	<b>1 411</b>	<b>1 419</b>	<b>23</b>	<b>1,6%</b>
Fonds de solidarité	1 396	1 411	1 419	23	1,6%
<b>Ville et logement</b>	<b>152</b>	<b>187</b>	<b>187</b>	<b>35</b>	<b>23,0%</b>
Agence nationale de l'habitat	19	19	19	0	0,0%
Caisse de garantie du logement locatif social	133	168	168	35	26,3%
<b>TOTAL</b>	<b>8 152</b>	<b>8 418</b>	<b>8 722</b>	<b>570</b>	<b>7,0%</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

## 2. Des bonnes et des mauvaises raisons d'affecter

Outre la suppression de la parafiscalité motivée par des considérations de sécurité juridique, **la LOLF a permis d'entourer les affectations de recettes hors du budget général d'un certain nombre de garanties :**

1) son article 2 dispose que « *les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des **missions de service public** confiées à lui* » ;

2) son article 34 prévoit que la loi de finances « *autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des **impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat*** » ;

3) son article 36 interdit l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat **en dehors** des lois de finances ;

4) son article 51 renforce enfin **l'information du Parlement** en prévoyant la remise d'une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat.

Si la lettre de la loi organique est aujourd'hui respectée, il ne serait pas superflu d'en revenir à l'esprit, et de se pencher sérieusement sur un certain nombre de situations acquises. Avant de se livrer à une expertise approfondie sur ce sujet complexe, une première étape pourrait consister à se demander **quelles sont les bonnes et les mauvaises raisons d'affecter des recettes fiscales aux opérateurs.**

De bonne raison, il semble n'y en avoir qu'une : l'affectation doit **obéir à une logique économique et traduire un lien direct entre les missions de l'opérateur et l'assiette et les redevables concernés par le prélèvement.** De ce point de vue, il n'est pas absurde que les agences de l'eau perçoivent des redevances sur les usages de l'eau dans la mesure où elles sont les garantes de son bon état écologique. Il se justifie également que le CNC perçoive des produits en lien avec les activités de production et de distribution cinématographique ou audiovisuelle, en tant que la majeure partie de ses interventions – et notamment ses soutiens sélectifs automatiques – voient leur niveau corrélé au niveau d'activité du secteur. On perçoit en revanche moins bien pourquoi le produit du droit de francisation et de navigation échoit au Conservatoire du littoral, si ce n'est qu'une simple proximité « thématique » existe entre les rivages et la plaisance...

Ensuite, et comme le montre l'exemple récent du CNC, qu'une logique économique préside à l'affectation de recettes **n'interdit pas de prévoir des mécanismes de rappel** lorsque les recettes – et les dépenses – « galopent ». Il convient à l'évidence de fixer des **plafonds**, en valeur absolue

ou relative, aux montants perçus par les opérateurs, dont le dépassement enclencherait un reversement automatique de l'excédent au budget général.

Il convient enfin de mettre un terme aux affectations instituées pour de mauvaises raisons, à savoir **la sanctuarisation et la pérennisation des ressources d'une personne publique, assortie de la soustraction à l'autorisation parlementaire annuelle et aux mécanismes de régulation budgétaire**. Dans l'hypothèse où un réexamen global de la fiscalité affectée était entrepris et aboutissait à identifier de tels cas d'« affectation-sanctuarisation », il conviendrait de **réaffecter la recette** en question au budget général et de pourvoir aux besoins des opérateurs concernés par le versement de **crédits budgétaires soumis à la norme de dépense**.

De ce point de vue, l'initiative prise par nos collègues députés lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2011, et prévoyant de **remplacer le financement fiscal du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) par des crédits budgétaires constitue un heureux précédent**<sup>1</sup>.

### **III. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ETAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE À LA VEILLE DES LOIS FINANCIÈRES POUR 2012**

La « frontière » entre les finances de l'Etat et celles de la sécurité sociale, tant en ce qui concerne la répartition de certaines recettes que celles de certaines dépenses, est ténue, ce qui conduit à une imbrication forte des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Une étape a été indéniablement franchie, cet automne, avec le financement de la réforme des retraites et la gestion de la dette sociale.

#### ***A. LA NATURE DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ETAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE***

Les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale peuvent être regroupées en **cinq grandes catégories**, qui génèrent des flux financiers de nature fiscale ou budgétaire.

##### **1. Les versements de l'Etat en tant qu'employeur et le versement de subventions à certains régimes spéciaux**

L'« Etat-employeur » ou « l'Etat-gestionnaire », tout d'abord, verse aux organismes de sécurité sociale des « cotisations » pour la protection

---

<sup>1</sup> Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2010, votre commission des finances avait, au demeurant, déjà donné un avis défavorable à un amendement de nos collègues Jean-Patrick Courtois et Jacques Gautier tendant à créer une taxe afin de financer le CNAPS.

sociale de ses personnels civils, militaires et ouvriers, ainsi que des subventions d'équilibre à divers régimes spéciaux de retraites.

Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2011 sur le bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale, ces montants devraient atteindre respectivement, en 2011, 48 milliards et 5,9 milliards d'euros.

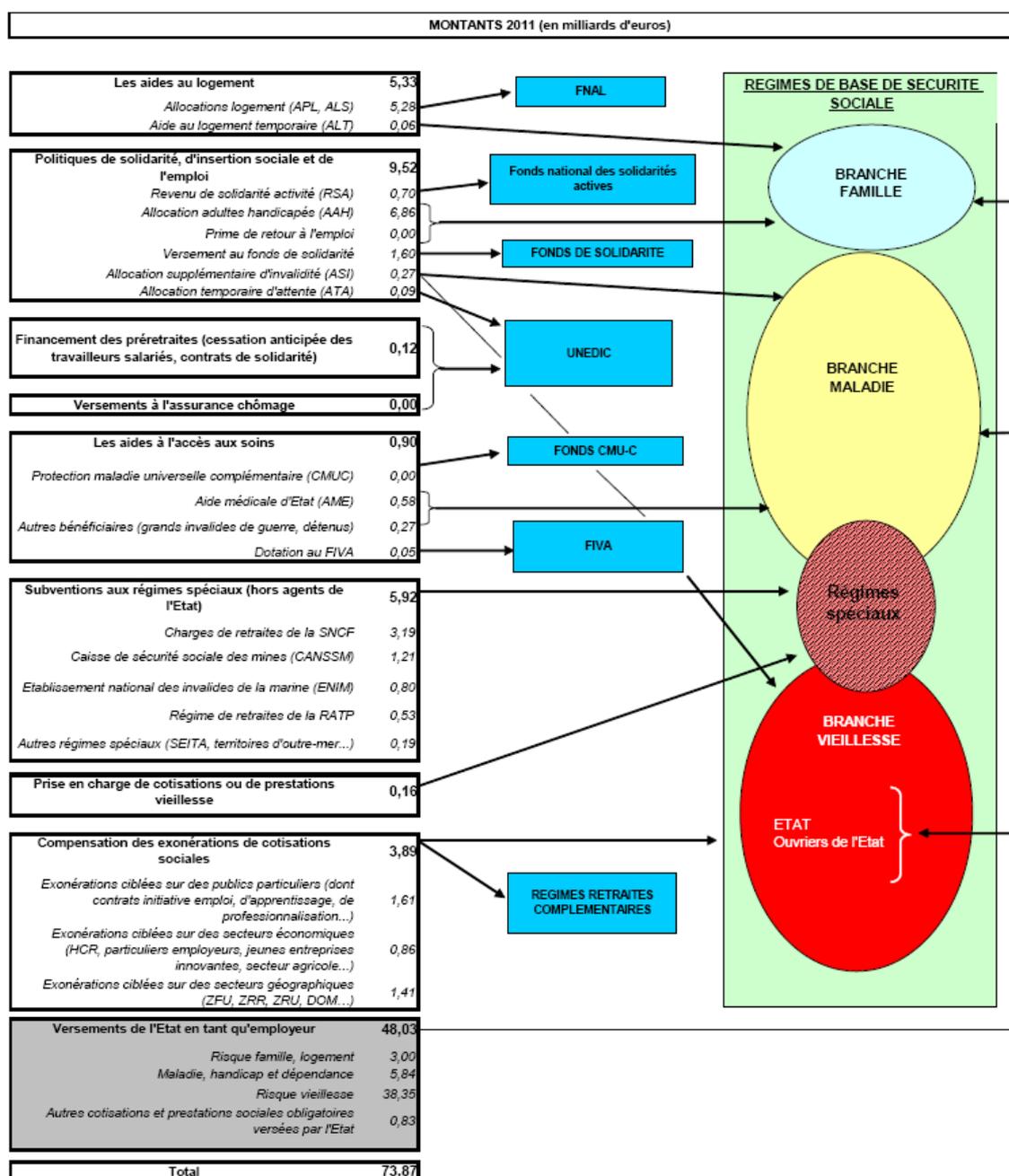
## **2. Le financement de dispositifs sociaux gérés par la sécurité sociale**

**L'Etat finance, ensuite, par des contributions publiques, différentes prestations sociales dont la gestion est assurée par la sécurité sociale** : l'allocation adulte handicapé (AAH) ou l'aide médicale de l'Etat (AME), par exemple.

En 2011, les concours de l'Etat à ce titre devraient atteindre, selon la même source, 19,9 milliards d'euros.

Le graphique ci-dessous retrace, par grande politique publique, ces trois principaux types de dotations budgétaires versées par l'Etat aux organismes de protection sociale en 2011 : versements de l'Etat en tant qu'employeur, subventions aux régimes spéciaux, financement de politiques sociales gérées par des organismes de protection sociale.

### Schéma des dotations budgétaires de l'Etat versées aux organismes de protection sociale



Source : annexe au PLF pour 2011 – Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale

### **3. La participation au financement de certaines politiques sociales**

A ces dépenses, s'ajoute également **la participation de l'Etat à des politiques publiques qui bénéficient, par ailleurs, d'un financement de la sécurité sociale.**

Tel est le cas de la sécurité sanitaire qui donne lieu notamment à un co-financement Etat/sécurité sociale de nombreuses agences de sécurité sanitaire (l'Agence de la biomédecine, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales, la Haute autorité de santé, l'Etablissement de préparation et de réponses aux urgences sanitaires,...).

En 2011, les crédits inscrits dans le cadre de la mission « Santé » au titre de la prévention, de la sécurité sanitaire et de l'offre de soins s'élevaient à 583 millions d'euros.

### **4. L'affectation de recettes fiscales**

Du côté des recettes, **de nombreux impôts ou taxes affectées viennent compléter les recettes « naturelles » de la sécurité sociale** que sont les cotisations sociales.

Si certaines taxes sont affectées à la sécurité sociale selon le principe du « **pollueur-payeur** » (les droits sur les alcools, par exemple), la fiscalisation du financement de la sécurité sociale résulte d'autres facteurs :

- **l'universalisation de la protection sociale** : la création de la Contribution sociale généralisée (CSG) en 1991 répond notamment à cette évolution de notre système de protection sociale ;

- **la fiscalisation du financement de la dette sociale** : la résorption de la dette de la sécurité sociale qui incombe à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) est financée, non pas par des cotisations sociales, mais par l'impôt, en l'espèce la Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et, depuis 2009, par une fraction de la CSG ;

- **l'accroissement, enfin, des besoins de financement de notre système de protection sociale ou la nécessité de financer de nouveaux risques.** Ainsi, le financement de la réforme des retraites de cet automne repose sur la renonciation par l'Etat à une fraction du produit de la TVA, s'élevant à 1,47 milliard d'euros, compensée par l'accroissement d'autres recettes fiscales (qualifié de « panier retraites » - *cf. infra*).

En 2011, les impôts et taxes affectées aux différents régimes obligatoires de base devraient atteindre, selon l'annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale, **118,1 milliards d'euros** (dont 73,1 milliards d'euros au titre de la seule CSG), soit 27,7 % des produits de ces régimes.

## 5. La compensation des allègements de cotisations sociales

Enfin, l'« **Etat-financeur de la politique de l'emploi** » assure la compensation aux régimes de sécurité sociale des allègements et des exonérations de cotisations sociales décidés par l'Etat en vue de soutenir la politique de l'emploi.

Si les exonérations ciblées donnent lieu à compensation par crédits budgétaires (3,5 milliards d'euros en 2011)<sup>1</sup>, les allègements généraux de charges sociales et les exonérations sur les heures supplémentaires sont compensés à la sécurité sociale par le mécanisme des « paniers fiscaux » (soit, respectivement, 21,2 milliards et 3,2 milliards d'euros en 2011)<sup>2</sup>.

Le premier panier fiscal compensant les allègements généraux de cotisations sociales ne comprenait pas moins de onze taxes et impôts affectés en 2008. Il en comptait sept en 2009 et 2010.

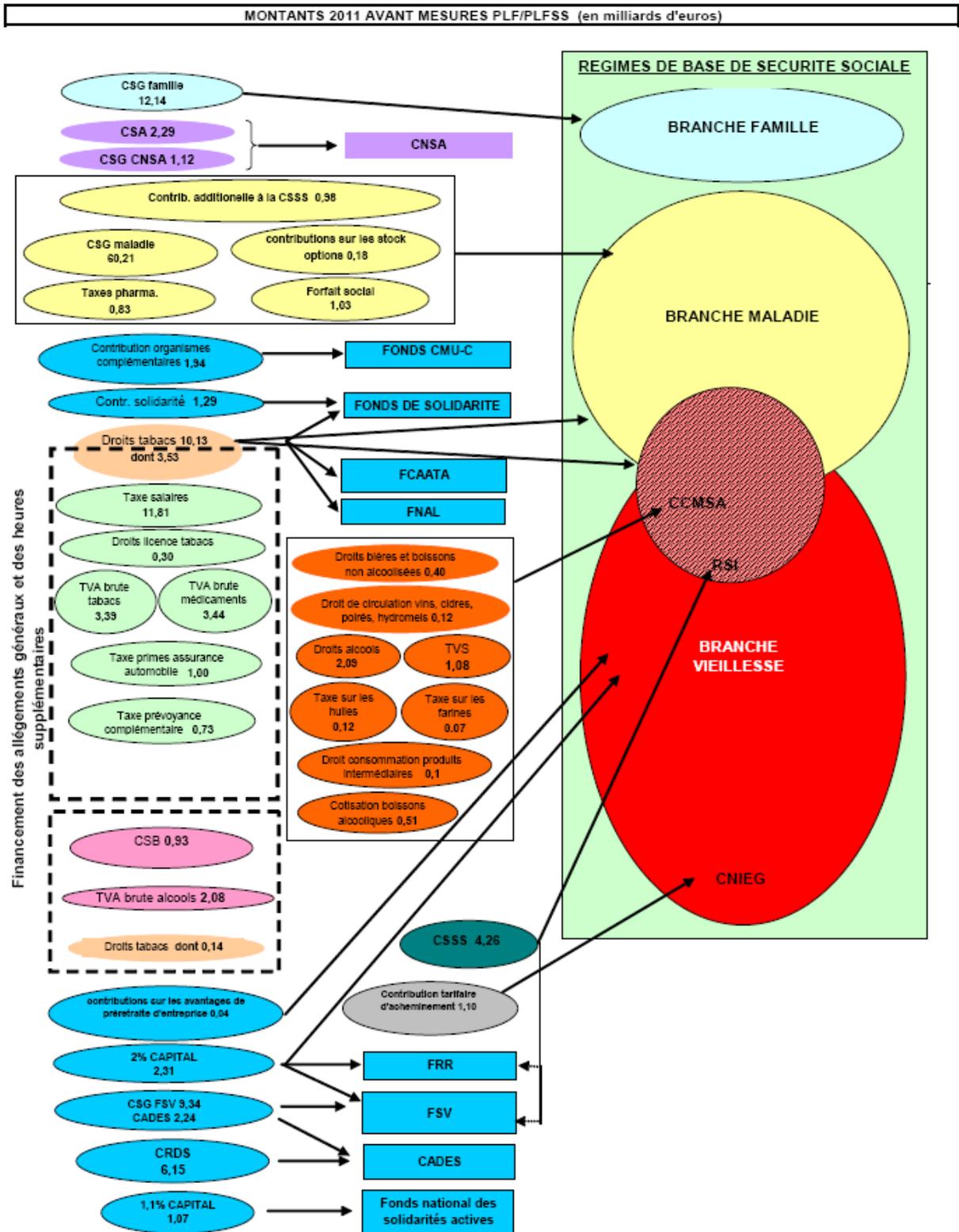
Le graphique de la page suivante retrace les impôts et taxes affectées aux organismes de protection sociale en 2011, avant adoption des mesures proposées dans le cadre du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

---

<sup>1</sup> Annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

<sup>2</sup> Annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

## Impôts et taxes affectés aux organismes de protection sociale



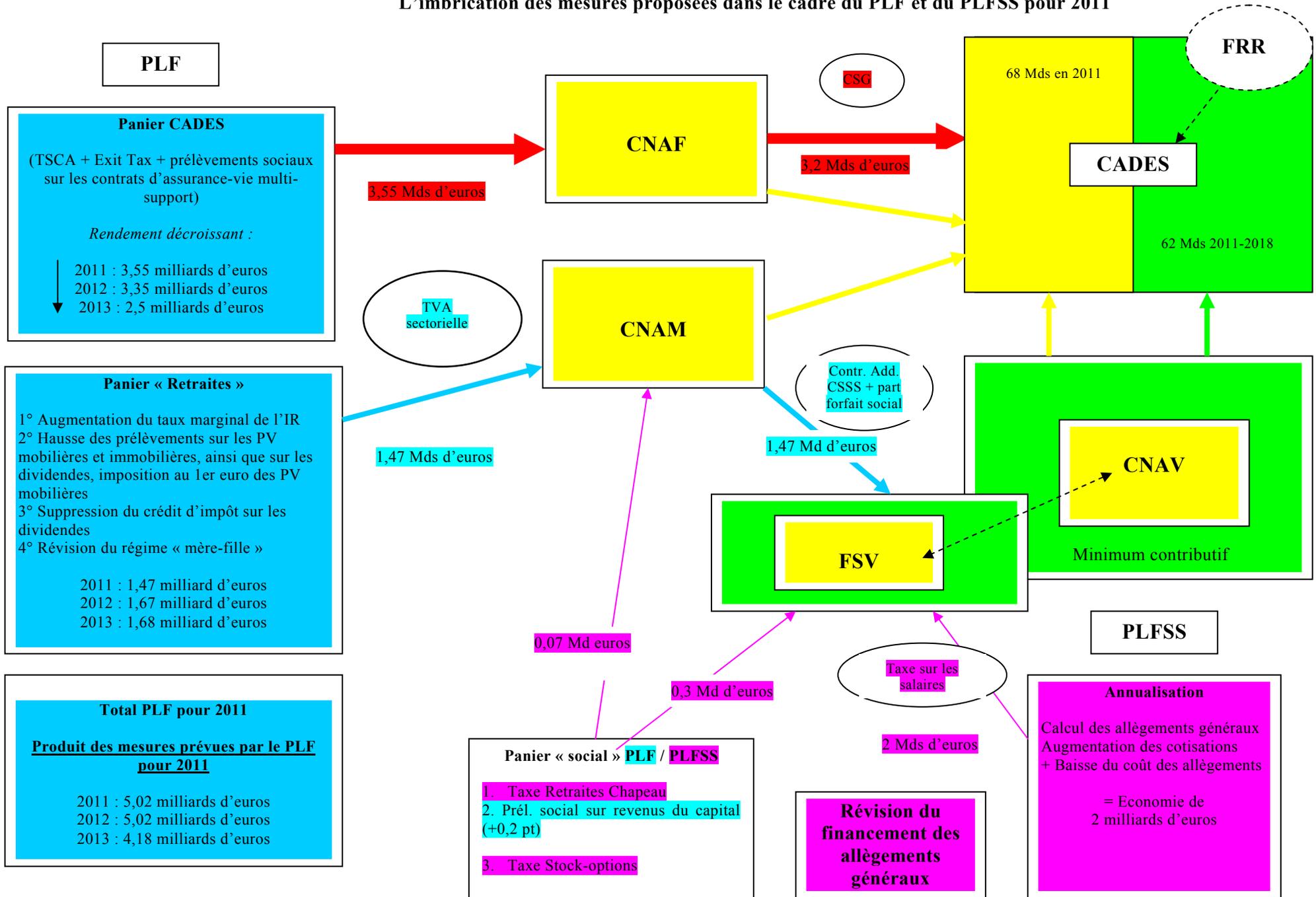
Source : annexe au PLF pour 2011 – Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale

***B. L'INCIDENCE DES LOIS FINANCIÈRES POUR 2011 SUR  
L'IMBRICATION DES LOIS DE FINANCES ET DE FINANCEMENT DE LA  
SÉCURITÉ SOCIALE***

L'enchevêtrement des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale, comme en témoignent les graphiques précédemment présentés, aboutit à un dispositif d'une lisibilité très réduite et d'un maniement de plus en plus contraignant.

Les lois financières pour 2011, initiales et rectificatives, illustrent ou accentuent ce phénomène. En particulier, un pas a été indéniablement franchi cet automne avec le financement de la **réforme des retraites et la gestion de la dette sociale**. Ces deux dispositifs ont donné lieu à un suivi quasi « acrobatique » des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, comme en témoigne le schéma suivant.

# L'imbrication des mesures proposées dans le cadre du PLF et du PLFSS pour 2011



### **1. Une situation paradoxale : le financement de la réforme des retraites se traduit par l'affectation d'une fraction de TVA à l'assurance-maladie**

Une partie du schéma de financement de la réforme des retraites reposait sur la constitution d'un « panier » composé :

- de « **ressources sociales** », discutées dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale : l'aménagement du régime d'imposition des retraites chapeaux, l'annualisation du calcul des allègements généraux et la hausse des contributions patronales et salariales sur les stock-options ;

- mais aussi de **recettes fiscales** exclusivement affectées au budget de l'Etat et donc présentées dans le cadre du projet de loi de finances : l'augmentation du taux marginal du barème de l'impôt sur le revenu, la hausse des prélèvements sur les plus values mobilières et immobilières, la hausse du prélèvement forfaitaire libérateur sur les dividendes, la suppression du crédit d'impôt sur les dividendes, l'imposition des plus values de cessions de valeurs mobilières au premier euro, la suppression du plafonnement de la quote-part pour frais et charges sur les dividendes reçus par une société mère de ses filiales.

En réalité, ces recettes nouvelles ne bénéficient pas directement à la branche vieillesse, afin d'éviter que des impositions relevant exclusivement du budget général de l'Etat ne soient affectées à la sécurité sociale. Ainsi, le dispositif retenu consiste en une **affectation en deux temps**, donnant lieu à des dispositions « miroirs » en loi de finances et de financement :

- l'article 72 de la loi de finances propose ainsi un fléchage, dans un premier temps, vers la Caisse nationale d'**assurance maladie** (CNAM) d'une partie de la **TVA** brute collectée sur certains secteurs médicaux correspondant au montant du produit du panier fiscal « retraites » ;

- l'article 19 de la loi de financement prévoit, quant à lui, le reversement de cette somme, par la CNAM au **Fonds de solidarité vieillesse**, *via* l'affectation à ce fonds de **deux recettes de la branche maladie** : le produit de la contribution additionnelle à la contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS) et une partie du forfait social.

Au-delà de la compréhension des circuits de financement ainsi créés, la plus grande difficulté posée par ces mécanismes tient à **l'appréciation de leur évolution à long terme**. En effet, le rendement et le dynamisme des recettes affectées ne sont pas connus de manière précise, notamment en 2010, année de transition entre « crise » et « sortie de crise ».

Il conviendra donc de s'assurer, chaque année lors de l'examen des lois de finances et de financement, que les « **opérations de conversion** » décidées pour permettre la circulation des crédits entre les différents acteurs **soient calibrées de manière satisfaisante** :

- le montant de TVA affectée à la CNAM devra être équivalent au montant des recettes fiscales devant être fléchées vers la sécurité sociale dans le cadre de la réforme des retraites ;

- les recettes attribuées au FSV devront correspondre au montant des recettes supplémentaires perçues par la CNAM au titre de la TVA.

A cette fin, des **clauses de garantie** ont été mises en place. A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général au nom de la commission des finances, le Gouvernement doit informer, avant le dépôt du projet de loi de finances, le Parlement de l'éventuel écart constaté entre le produit des TVA sectorielles affectées à la CNAM et les recettes prévues dans le cadre de la réforme des recettes.

## **2. Le financement de la branche famille par la fiscalité des assurances**

Le schéma de financement retenu cet automne dans le cadre de la gestion de la dette sociale a également donné lieu à une imbrication étroite des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011.

Ainsi, alors que les modalités de la reprise, par la CADES, des déficits passés et à venir du régime général et du FSV<sup>1</sup> figurent dans la loi de financement pour 2011, **le panier de recettes destiné, dans le schéma initial du Gouvernement, à financer en partie cette opération est inscrit dans la loi de finances pour 2011 :**

- assujettissement des contrats santé « solidaires » et « responsables », jusqu'alors exonérés, à la taxe spécifique sur les conventions d'assurance (TSCA) ;

- aménagement des règles d'imposition aux prélèvements sociaux de la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports ;

- taxation des sommes placées sur la réserve de capitalisation des entreprises d'assurance.

Ces recettes ne financent qu'indirectement la dette sociale. En effet, le dispositif issu des lois financières pour 2011 prévoit leur affectation **à la branche famille qui, en contrepartie, verse à la CADES une fraction de la CSG dont elle bénéficiait jusqu'alors.**

---

<sup>1</sup> *Déficits 2009-2010 du régime général et du FSV, ainsi que des déficits 2011-2018 de la branche vieillesse.*

### **3. Une loi de financement rectificative qui engendre des pertes de recettes fiscales**

La **prime de partage de la valeur ajoutée**, proposée par le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2011, sera exonérée de cotisations sociales dans la limite de 1 200 euros par salarié et par an. Ces exonérations ne seront pas compensées à la sécurité sociale. En revanche, elle sera soumise à la CSG (7,5 %), à la CRDS (0,5 %) ainsi qu'au forfait social (6 %), soit à un taux de prélèvements sociaux de 14 %.

Sur le plan fiscal, elle entrera dans le calcul de l'impôt sur le revenu du salarié bénéficiaire tandis que les entreprises la considéreront comme **une charge déductible au titre de l'impôt sur les sociétés**.

Si la mesure est présentée comme devant engendrer 375 millions d'euros de recettes supplémentaires pour la sécurité sociale, il devrait en réalité résulter de ce dispositif **une perte de recettes pour l'Etat**, en raison de sa déductibilité de l'impôt sur les sociétés, **de 395 millions d'euros en 2011**, soit, dans une vision consolidée des finances publiques, **une perte globale de recettes de 20 millions d'euros cette année**.

Ce coût net atteindra **305 millions d'euros en 2012** et, selon l'étude d'impact annexée au PLFRSS, se stabiliserait ensuite autour de 350 millions d'euros en 2015 et « **à 400 millions d'euros à terme** ».

**Synthèse de l'impact de la prime de partage de la valeur ajoutée  
sur les comptes publics (2011-2012)**

*(en millions d'euros,  
par rapport à l'absence de mesure)*

	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Impact sur les recettes de la sécurité sociale</b>		
Effet « substitution » primes/dividendes <i>(prélèvements sociaux sur les dividendes versés aux ménages auparavant)</i>	0	- 40
Forfait social	+ 170	+ 170
CSG-CRDS	+ 205	+ 205
<b>Impact total pour la sécurité sociale</b>	<b>+ 375</b>	<b>+ 335</b>
<b>Impact sur les recettes de l'Etat</b>		
Effet « substitution » primes/dividendes <i>(impôt sur le revenu – prélèvement libératoire sur les dividendes versés aux ménages auparavant)</i>	0	- 80
Impôt sur le revenu (n-1)	0	+ 225
50 % impôt sur les sociétés (n)	- 395	- 395
50 % impôt sur les sociétés (n-1)	0	-390
<b>Impact total pour l'Etat</b>	<b>- 395</b>	<b>- 640</b>
<b>Impact total Etat – Sécurité sociale</b>	<b>- 20</b>	<b>- 305</b>
<i>En « mesures nouvelles » (1)</i>	-20	-285

(1) Les « mesures nouvelles » prennent seulement en compte l'impact par rapport à l'année précédente.

*Source : commission des finances, d'après les données du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat*

**4. Une loi de finances rectificative potentiellement coûteuse pour  
l'assurance maladie**

Le régime d'indemnisation des victimes du Benfluorex prévu par la loi de finances rectificative pour 2011, d'une part, introduit un dispositif spécifique d'indemnisation et, d'autre part, bénéficie, dans le cadre de la mission « Santé », d'une ouverture à hauteur de 5 millions d'euros de crédits supplémentaires en vue de l'examen des premiers dossiers.

Néanmoins, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM), chargé de l'indemnisation des victimes, reçoit également une dotation de l'assurance maladie.

Le coût de la mise en place de ce dispositif **pèsera donc également à terme sur cette branche** et nécessitera vraisemblablement une augmentation de la dotation versée à l'ONIAM dans le cadre des prochains projets de loi de financement de la sécurité sociale.

## **5. L'abandon du principe de compensation automatique des allègements de charges sociales**

Enfin, le mécanisme de compensation des allègements généraux par le biais de l'affectation de « paniers fiscaux » a également été source de complexité dans les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale.

Suivant que ces paniers étaient insuffisants ou excédentaires, des dispositions en loi de finances rectificative sont régulièrement venues ajuster leur composition.

Ces deux dernières années, l'affectation de l'excédent des paniers fiscaux destinés au financement des allègements généraux a plutôt suscité des « convoitises ».

Ainsi, en 2009, il a été utilisé pour compléter le produit du panier fiscal destiné à compenser les exonérations relatives aux heures supplémentaires.

En 2010, il a été alloué à l'Etat, afin que celui-ci puisse ensuite payer en retour à la sécurité sociale les sommes qu'il lui doit au titre de la compensation de certaines exonérations ciblées : en effet, les sommes budgétées pour 2010 étaient insuffisantes à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Le recours à une telle affectation a présenté l'intérêt pour l'Etat de ne pas majorer les dépenses du budget général et a ainsi permis d'échapper à la norme de dépense.

Pour 2011 et les années suivantes, **la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 supprime le principe de la compensation automatique du coût des allègements généraux.** Pour ce faire, il a été décidé **d'affecter définitivement à la sécurité sociale les impôts et les taxes qui composent ce panier.**

Selon François Baroin, alors ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, qui présentait le dispositif à l'Assemblée nationale, *« il s'agit, à travers cet amendement, d'officialiser l'affectation du panier de recettes supplémentaires à la sécurité sociale. C'est un élément d'équilibre important du PLFSS ».*

Dans les années à venir, la sécurité sociale sera probablement gagnante à ce dispositif. Mais en cas d'évolution moins favorable des recettes en cause, elle ne pourrait plus prétendre à une compensation à l'euro près de la part de l'Etat.

En tout état de cause, le choix fait par la loi de financement pour 2011 met fin à des mouvements financiers internes aux administrations publiques qui présentaient l'inconvénient d'être à la fois complexes et neutre du point de vue « maastrichien » du solde des administrations publiques.

Au total, votre rapporteur général est convaincu du risque constitutionnel que prend l'Etat en mettant en place des mécanismes de compensation croisée d'une telle complexité : manifestement, les lois financières deviennent à cet égard de plus en plus inintelligibles. La seule bonne réponse à cette situation est manifestement la fusion des parties « recettes » du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, et donc la fiscalisation des ressources de la sécurité sociale, à l'instar de ce que connaissent nos principaux partenaires européens. On en revient ainsi au projet de « TVA sociale » que votre rapporteur général et votre président continueront de défendre avec une conviction renouvelée.

## ANNEXES

### I. LA NOTION D'EFFORT STRUCTUREL : UN EXEMPLE CHIFFRÉ

#### Les facteurs d'évolution du solde public : décomposition indicative dans un cas particulier

(en points de PIB)

		Solde effectif	Solde structurel	
<b>A</b>	<b>Evolution du solde dépendant de l'action du Gouvernement (« effort structurel »)</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	} Effort structurel
B	Maîtrise de la dépense (1)	0,5	0,5	
C	Mesures nouvelles sur les recettes	0,5	0,5	
<b>D</b>	<b>Evolution du solde ne dépendant pas de l'action du Gouvernement</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,15</b>	} Evolution du solde structurel
E	Evolution du solde résultant d'une l'élasticité des recettes publiques au PIB différente de 1 (2)	-0,15	-0,15	
F	Evolution du solde conjoncturel	-0,25		
<b>G</b>	<b>Evolution totale du solde</b>	<b>0,6</b>	<b>0,85</b>	

(1) Evolution du ratio dépenses/PIB potentiel.

(2) Sur le long terme, cette élasticité est égale à 1. La règle proposée par le rapport Camdessus et une règle exprimée en termes d'évolution du solde structurel sont donc équivalentes sur le long terme.

Hypothèses : Croissance des dépenses publiques de 1 % en volume, croissance potentielle de 2 % en volume, croissance du PIB de 1,5 % en volume, élasticité des recettes publiques au PIB de 0,9, mesures nouvelles sur les recettes de 10 milliards d'euros, inflation de 1,5 %.

Source : commission des finances

(explication des chiffres page suivante)

### Explication des chiffres du tableau de la page précédente

Ce tableau a un objet purement didactique et ne correspond à aucune année réelle. Les hypothèses ont été choisies de manière à simplifier les calculs.

**Il résulte des hypothèses retenues que, l'année concernée, le solde public effectif s'améliore de 0,6 point de PIB, et le solde public structurel de 0,85 point de PIB.**

Ce résultat s'explique, de manière simplifiée, de la façon suivante.

La ligne B correspond à la part de la réduction du déficit résultant du différentiel de croissance entre les dépenses et le PIB « potentiel » (c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture). Autrement dit, il s'agit de calculer la diminution, en points de PIB, du ratio dépenses/PIB potentiel. Comme, selon les hypothèses retenues, la croissance des dépenses est de 1 % et celle du PIB potentiel de 2 %, et comme les dépenses publiques correspondent à environ la moitié du PIB, le solde public s'améliore d'environ  $(2-1) / 2 = 0,5$  point de PIB.

La ligne C correspond aux mesures nouvelles sur les recettes, par hypothèse égales à 10 milliards d'euros, soit 0,5 point de PIB.

La ligne E correspond à l'évolution du solde résultant d'une l'élasticité des recettes publiques au PIB différente de 1 (c'est-à-dire du fait que les recettes n'augmentent pas à la même vitesse que le PIB). Dans l'exemple retenu, cette élasticité est de 0,9, ce qui signifie qu'alors que le PIB augmente de 3 % en valeur (1,5 % en volume + 1,5 % d'inflation), les recettes augmentent de seulement  $0,9 \times 3 = 2,7$  %. Les recettes publiques étant à peu près égales à la moitié du PIB, l'écart, de 0,3 point de recettes, correspond à environ 0,15 point de PIB.

La ligne F correspond à l'évolution du solde conjoncturel, c'est-à-dire à l'évolution du solde résultant de la conjoncture (hors fluctuation de l'élasticité des recettes au PIB), soit de l'écart entre la croissance effective (ici 1,5 %) et la croissance potentielle (ici 2 %). Si la croissance était effectivement de 2 %, le ratio dépenses/PIB s'améliorerait de 0,5 point de PIB (cf. explication de la ligne B). Mais comme elle est de seulement 1,5 %, elle s'améliore seulement, selon le même raisonnement, de 0,25 point de PIB. L'écart, soit 0,25 point de PIB, correspond à l'impact sur le solde public du différentiel entre la croissance effective et la croissance potentielle. En effet, comme on ne prend pas ici en compte le fait que l'élasticité des recettes au PIB s'écarte de l'unité (pris en compte par la ligne E), les recettes demeurent constantes en points de PIB.

Les lignes A, D et G résultent par addition des autres lignes ( $A = B+C$ ,  $D = E+F$  et  $G = A+D$ ).

## II. LES MESURES NOUVELLES EN 2011 ET EN 2012

### A. LES MESURES NOUVELLES ADOPTÉES AU SECOND SEMESTRE 2010

(en milliards d'euros)

	2011	2012
Réforme des retraites	3,9	0,6
Mesures portant sur les stock-options et les retraites chapeau (n)	0,2	0,0
Imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières au 1er euro (n)	0,0	0,2
Annualisation des allègements généraux de charges sociales (n)	2,0	0,0
Suppression du crédit d'impôt sur les dividendes (n)	0,6	0,0
Suppression du plafonnement de la quote-part pour frais et charges sur les dividendes (n)	0,2	0,0
Contribution supplémentaire de 1 % sur les hauts revenus et sur les revenus du capital	0,4	0,1
Majoration de 0,2 point du prélèvement social de 2% sur les revenus du capital	0,2	0,0
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé (ASSO)	0,1	0,1
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé (État)	0,2	0,2
Financement de la dette sociale	3,6	-0,2
Taxation de la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance (taxation du stock « exit tax ») (n)	0,9	0,0
Taxation « au fil de l'eau » des contrats d'assurance-vie (n)	1,6	-0,2
TSCA sur les contrats d'assurance maladie solidaires et responsables (n)	1,1	0,0
Autres mesures LFI 2011	3,3	2,7
Suppression du taux réduit de TVA sur les offres composites "triple play" (n)	1,1	0,0
Taxation de la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance (taxation des flux futurs) (n)	0,2	0,0
Aménagement des dispositifs d'aide à l'investissement dans des équipements photovoltaïques (n)	0,2	0,7
Révision des modalités de déclarations de revenus (mariage, PACS, divorce) (n)	0,0	0,5
Recentrage des dispositifs d'aide à l'investissement dans les PME (n)	0,0	0,1
Abaissement de 75 % à 50 % du taux de la réduction d'ISF au titre des investissements dans les PME (n)	0,1	0,1
Application de la taxe sur les véhicules de tourisme de société (n)	0,0	0,0
Suppressions ou réduction d'exonérations de cotisations employeurs (n)	0,8	0,3
Réduction de 10 % d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu (n)	0,0	0,4
Aménagement du CIR (n)	0,0	0,2
Recentrage du CI au titre des primes d'intéressement sur les entreprises de moins de 50 salariés (n)	0,1	0,0
Hausse de 2 % du taux forfaitaire applicable aux plus-values immobilières	0,1	0,0
Taxe systémique sur les banques	0,5	0,1
Report de la suppression totale de l'IFA à 2014	0,6	-0,2
Réforme de l'accession à la propriété	0,0	0,6
Remboursement immédiat des créances de CIR aux PME	-0,3	0,0
Autres mesures LFSS 2011	0,9	0,0
Hausse du forfait social (+2 points : passage de 4 à 6 points) (n)	0,4	0,0
Limitation du champ de la déduction de 3% pour frais professionnels applicable à la CSG (n)	0,0	0,0
Assujettissement aux cotisations sociales des rémunérations versées par des tiers (n)	0,1	0,0

	2011	2012
Hausse du taux de cotisations AT/MP	0,4	0,0
Autres	0,1	-0,6
Incidence en matière d'IR et d'IS des mesures prises en LF et LFSS 2011	0,0	-0,7
Autres	0,1	0,1
<b>Total niches</b>	<b>9,5</b>	<b>2,2</b>
<b>Total mesures nouvelles votées au second semestre 2010 (hors CSPE)</b>	<b>11,9</b>	<b>2,4</b>

Les mesures suivies de la mention (n) sont celles considérées comme relatives aux « niches ».

Source : programme de stabilité 2011-2014

## B. LES MESURES NOUVELLES RÉSULTANT DU PLFR ET DU PLFRSS ACTUELLEMENT EN COURS D'EXAMEN

### 1. Le projet de loi de finances rectificative

(en millions d'euros)

	En écart par rapport à l'absence de la mesure				En mesures nouvelles			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
<b>TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE</b>								
<b>Total général</b>	<b>-346</b>	<b>-335</b>	<b>-262</b>	<b>51</b>	<b>-346</b>	<b>12</b>	<b>72</b>	<b>313</b>
<b>TEXTE INITIAL</b>								
Réforme de l'ISF	-400	-1 564	-1 444	-1 144	-400	-1 164	120	300
Suppression du bouclier fiscal	0	300	420	720	0	300	120	300
Nouveau barème ISF	-400	-1 857	-1 857	-1 857	-400	-1 457	0	0
Dispositif en faveur des plus modestes	0	-7	-7	-7	0	-7	0	0
Contribution des successions/donations importantes	171	925	925	925	171	754	0	0
Suppression de la réduction de droits des donations	130	290	290	290	130	160	0	0
Allongement du délai de reprise de 6 à 10 ans des donations	18	450	450	450	18	432	0	0
Hausse de 5 points des taux des 2 dernières tranches, soit les successions supérieures à 4 M€ pour un couple marié avec 2 enfants.	23	185	185	185	23	162	0	0
Taxation des non résidents et lutte contre l'évasion fiscale internationale (hors cellule de régularisation et hors mesures de lutte contre la fraude)	0	313	415	415	0	313	102	0
Taxation des résidences secondaires des non résidents	0	176	176	176	0	176	0	0
Exit tax sur les plus values	0	87	189	189	0	87	102	0
Taxation des trusts et mesures anti-abus SCI	0	50	50	50	0	50	0	0
Autres mesures	5	-120	-115	-115	5	-125	5	0
Taxe spécifique pétroliers	120	-5	0	0	120	-125	5	0
Hausse barème kilométrique (instruction fiscale 5-F-8-11 en date du 13 avril 2011)	-115	-115	-115	-115	-115	0	0	0
Total texte initial hors cellule de régularisation et lutte contre la fraude	-224	-446	-219	81	-224	-222	227	300

	En écart par rapport à l'absence de la mesure				En mesures nouvelles			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
PM : avec cellule de régularisation et mesures de lutte contre la fraude	76	-106	-59	81	76	-182	47	140
PM : sous-total réforme de la fiscalité du patrimoine (hors cellule de régularisation et mesures de lutte contre la fraude)	-229	-326	-104	196	-229	-97	222	300
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>								
Réforme de l'ISF	-186	166	-20	-20	-186	352	-186	0
Amendement Mariton - RI 300 € / personne à charge	0	-20	-20	-20	0	-20	0	0
Amendement Carrez - autoliquidation BF 2011	-186	186	0	0	-186	372	-186	0
Contribution des successions/donations importantes	90	-3	-3	-3	90	-93	0	0
Amendement Carrez - maintien de la réduction de droit pour les donations d'entreprises en pleine propriété	-26	-56	-56	-56	-26	-30	0	0
Amendement Carrez - lissage du rappel fiscal	0	-200	-200	-200	0	-200	0	0
Amendement Carrez - doublement des droits de partage	116	253	253	253	116	137	0	0
Autres mesures	-40	-27	-13	0	-40	13	13	13
Intéressement (impact sur l'IS)	-40	-27	-13	0	-40	13	13	13
Total modifications AN	-136	136	-36	-23	-136	272	-173	13
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT</b>								
Contribution des successions/donations importantes (amendement 223 commission des finances)	32	169	169	169	32	137	0	0
Atténuation de la mesure de lissage adoptée par l'Assemblée nationale sur la reprise des donations effectuées depuis plus de six ans et moins de dix ans	0	100	100	100	0	100	0	0
Taux du droit de partage de 2,5 %, contre 2,2 % dans le texte AN (et 1,1 % dans le droit actuel)	32	69	69	69	32	37	0	0
Taxation des non résidents et lutte contre l'évasion fiscale internationale (hors cellule de régularisation et hors mesures de lutte contre la fraude)	0	-176	-176	-176	0	-176	0	0
Taxation des résidences secondaires des non résidents (amendements 27 et 150 de MM. Del Picchia et Yung)	0	-176	-176	-176	0	-176	0	0
Autres mesures	-18	-18	0	0	-18	0	18	0
Amendement n° 19 de la commission des finances (dégrèvement exceptionnel de 18 Mns € en 2011 et en 2012 de cotisation foncière des entreprises au titre de la compensation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur les contributions fiscalisées aux syndicats de communes)	-18	-18	0	0	-18	0	18	0
Total modifications Sénat	14	-25	-7	-7	14	-39	18	0

Source : calculs de la commission des finances, d'après les données disponibles à la fin du mois de juin

## 2. Le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (texte initial)

(en millions d'euros)

	En écart par rapport à l'absence de la mesure				En mesures nouvelles			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Effet « substitution » primes/dividendes (prélèvements sociaux sur les dividendes versés aux ménages auparavant)	0	-40	-45	-50	0	-40	-5	-5
Forfait social	170	170	170	170	170	0	0	0
CSG-CRDS	205	205	205	205	205	0	0	0
<b>Impact total pour la sécurité sociale</b>	<b>375</b>	<b>335</b>	<b>330</b>	<b>325</b>	<b>375</b>	<b>-40</b>	<b>-5</b>	<b>-5</b>
Effet « substitution » primes/dividendes (impôt sur le revenu – prélèvement libératoire sur les dividendes versés aux ménages auparavant)	0	-80	-90	-100	0	-80	-10	-10
Impôt sur le revenu (n-1)	0	225	225	225	0	225	0	0
50 % impôt sur les sociétés (n)	-395	-395	-395	-395	-395	0	0	0
50 % impôt sur les sociétés (n-1)	0	-390	-390	-390	0	-390	0	0
<b>Impact total pour l'Etat</b>	<b>-395</b>	<b>-640</b>	<b>-650</b>	<b>-660</b>	<b>-395</b>	<b>-245</b>	<b>-10</b>	<b>-10</b>
<b>Impact total Etat – Sécurité sociale</b>	<b>-20</b>	<b>-305</b>	<b>-320</b>	<b>-335</b>	<b>-20</b>	<b>-285</b>	<b>-15</b>	<b>-15</b>

Source : calculs de la commission des finances, d'après les données disponibles à la fin du mois de juin

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

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

Réunie le mercredi 22 juin 2011 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé, conjointement avec la commission des affaires sociales, à l'audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2012.

Mme Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales. – Nous accueillons, conjointement avec la commission des finances, Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, afin qu'il nous présente, dans la perspective du prochain débat d'orientation des finances publiques, le rapport de la Cour sur la situation des finances publiques.

Cette audition intervient quelques jours seulement après l'examen par le Sénat du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, qui se donne notamment pour objectif d'améliorer la programmation des finances publiques.

Je crois savoir que les constats opérés par la Cour sur l'évolution des déficits, qu'il s'agisse de ceux de l'Etat ou de ceux de la sécurité sociale, demeurent inquiétants et que les perspectives en matière de dette publique et de dette sociale ne sont guère encourageantes.

Les éclairages que nous apportera aujourd'hui le Premier président nous seront donc particulièrement utiles, non seulement pour notre débat du 7 juillet prochain, mais également pour préparer l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Nous avons souhaité vous présenter, cette année, un véritable audit. Le rapport de 2011 sur la situation et les perspectives des finances publiques est ainsi encore plus complet et approfondi cette année. Il évalue les risques qui pèsent sur leur évolution à court, moyen et long terme. Il examine enfin la problématique de leur nécessaire redressement.

L'an dernier, j'avais insisté devant vous sur la sérieuse dégradation de la situation des finances publiques en 2009 et sur l'urgence à prendre des mesures fortes et immédiates de redressement, sauf à hypothéquer notre indépendance et notre souveraineté.

L'année 2010 et le début de 2011 ont apporté des éléments positifs. La Cour des comptes a, je pense, apporté sa contribution à cette prise de conscience. Ainsi le déficit a commencé à diminuer en 2010 et le redressement

des finances publiques a été entamé. Des réformes, comme celle des retraites, ont été entreprises et les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2011 ont commencé à s'attaquer aux niches, fiscales et sociales. La loi de programmation des finances publiques et le programme de stabilité, envoyé par le Gouvernement à Bruxelles en avril, fixent des objectifs plus ambitieux de réduction du déficit.

Malgré ces avancées, la situation n'en reste pas moins sérieuse. Les déficits restent beaucoup trop élevés pour prévenir l'emballement de la dette publique, et souffrent de la comparaison avec ceux de bien d'autres pays européens. Notre ratio de la dette par rapport au Pib s'approche de la zone dangereuse. C'est l'indépendance de notre politique économique, mais aussi de bien d'autres décisions, notamment en matière sociale, qui est en jeu. Les efforts nécessaires vont au-delà des mesures qui ont déjà été prises. L'essentiel du chemin reste donc à faire.

Le déficit structurel est de l'ordre de cinq points de Pib. Pour qu'il disparaisse, il faudrait économiser ou, sinon, prélever en plus sur nos concitoyens et nos entreprises, environ 100 milliards d'euros.

L'effort de redressement prévu par la loi de programmation et le programme de stabilité est presque de même ampleur, mais les mesures nécessaires pour le réaliser sont peu explicitées. La crédibilité de la France, qui est fondamentale en ce domaine, impose qu'elles le soient très vite.

Arrêtons-nous tout d'abord un moment sur 2010 et 2011. Le déficit public a légèrement baissé en 2010, mais il reste trop élevé et il est très largement structurel. En 2009, le déficit public avait atteint le niveau de 7,5 % du Pib, sans précédent en temps de paix. Il a diminué en 2010 de seulement 0,4 point.

La crise a bien sûr creusé les déficits dans tous les pays, mais leur moyenne, hors France, a été en 2010 de 5,8 % du Pib dans la zone euro et de 6,3 % dans l'Union européenne. En Allemagne, il a été de 3,3 % du Pib, soit moins de la moitié du nôtre. Avec un déficit de 7,1 %, la situation de la France restait en 2010 plus dégradée que la situation moyenne de ses partenaires.

Pourquoi la réduction du déficit a-t-elle été si limitée ? La diminution du coût des mesures de relance a eu un effet positif mécanique de 0,7 point de Pib sur le déficit. En sens inverse, cependant, les nouvelles mesures de baisse d'impôts ont aggravé le déficit de 0,4 point de Pib. Les dépenses fiscales ont à nouveau augmenté, légèrement, mais la mesure la plus importante a été le remplacement de la taxe professionnelle par de nouveaux impôts d'un rendement plus faible. Comme je l'ai souligné en présentant, devant la commission des finances, le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2010, le 25 mai dernier, les déficiences des systèmes d'information de l'Etat permettent difficilement de mesurer le coût de cette réforme. La Cour l'a néanmoins estimé à 7,9 milliards d'euros en 2010 pour l'ensemble des administrations publiques.

Au total, en comptant tous les facteurs, on n'aboutit qu'à une diminution du déficit de 0,4 point de Pib seulement en 2010.

Le déficit structurel a, lui, encore légèrement augmenté en 2010 pour s'élever à environ 5 % du Pib. Ce niveau est supérieur d'environ un point à celui de la zone euro, hors France, et de trois points à celui de l'Allemagne.

Le calcul du solde structurel repose sur des hypothèses inévitablement fragiles, notamment le taux de la croissance potentielle de l'économie. Il est aussi possible de s'interroger sur la nature, structurelle ou temporaire, d'une partie du coût de la réforme de la taxe professionnelle ou de la baisse de l'investissement local en 2010.

Cependant, en tout état de cause, les éléments conjoncturels, la crise et le plan de relance, expliquent au plus 38 % du déficit de 2010.

Un meilleur critère pour apprécier les « fondamentaux » de l'équation des finances publiques est l'effort structurel qui mesure, lui, la contribution aux variations du déficit structurel de deux facteurs sur lesquels un gouvernement a le plus de prise : les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires, d'un côté ; la maîtrise des dépenses publiques, de l'autre.

La croissance en volume des dépenses publiques, hors impact de la crise (indemnisation du chômage) et des mesures prises pour y faire face (plan de relance) n'a été que de 0,6 % et a donc très sensiblement décéléré par rapport à sa tendance des dix années précédentes (2,4 %).

Ce ralentissement a tenu pour les deux tiers à la baisse des dépenses des collectivités territoriales, notamment à la chute de leurs investissements. Les dépenses des administrations sociales ont aussi, globalement, décéléré en 2010.

L'effet de ce ralentissement de la croissance des dépenses a toutefois été quasiment annulé par celui des baisses d'impôts et, au total, l'effort structurel a été quasiment nul en 2010.

Si l'on approfondit l'analyse de 2010, il apparaît que le déficit s'est concentré sur l'Etat et les régimes sociaux, alors que celui des administrations publiques locales a diminué.

Nous avons cherché cette année, c'est une nouveauté, à décomposer le déficit structurel par catégories d'administrations publiques. Ce travail montre que le déficit structurel total est strictement égal à celui de l'Etat et des organismes divers d'administration centrale. Les administrations locales ont un léger excédent structurel. Le régime général connaît, lui, un déficit structurel égal à 0,7 point de Pib, situation préoccupante et même injustifiable puisqu'il s'agit de financer des prestations courantes.

En ce qui concerne l'Etat, le rapport approfondit l'analyse des charges d'intérêt en formulant à ce sujet deux remarques. Tout d'abord, ces charges ont été inférieures à la prévision, ce qui a permis de rembourser

certaines dettes de l'Etat, ce qui est bienvenu, mais aussi d'abonder les crédits d'autres missions et de financer le dépassement des crédits de rémunération. En second lieu, malgré la baisse des taux, les charges d'intérêts ont été supérieures de 7,7 % à celles de 2009 ; il faut y voir la conséquence mécanique de l'alourdissement de la dette.

Nous avons aussi établi un bilan des mesures budgétaires et fiscales du plan de relance. Leur coût a nettement diminué en 2010, notamment sa composante fiscale, et elles ne devraient plus rien coûter en 2011. Cependant, sur l'ensemble des deux années 2009 et 2010, ce coût (42 milliards d'euros) aura été supérieur d'environ 20 % à l'estimation initiale.

Le besoin de financement de l'ensemble des administrations sociales, c'est-à-dire de la sécurité sociale, mais aussi de l'Unedic, des régimes complémentaires et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), s'est aggravé en 2010 de 7,8 milliards d'euros. Dans cet ensemble, le déficit global des régimes de base et du FSV a atteint 30 milliards d'euros, bien que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) ait été respecté et que les prestations sociales aient ralenti, en partie du fait de leur indexation retardée sur l'inflation, qui avait été quasi nulle en 2009. Le déficit de l'assurance chômage s'est aussi aggravé pour atteindre 2,9 milliards d'euros.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales, leurs dépenses totales ont diminué de 0,5 % en valeur et de 2 % en volume, alors que leur croissance en volume avait été de 3,6 % par an sur les années 1999 à 2009, hors impact des transferts de compétences.

Cette forte inflexion traduit celle de leurs dépenses de fonctionnement (de 3,9 % en 2009 à 2,2 % en 2010), notamment celle des dépenses de personnel, mais elle résulte surtout d'une chute de 8,3 % de leurs investissements. Le besoin de financement des collectivités territoriales a en conséquence diminué de 4,5 milliards d'euros en 2010 pour se rapprocher de l'équilibre.

Enfin, notre audit a été étendu, cette année, hors du champ des administrations publiques, aux entreprises publiques du secteur marchand. Leur situation financière s'est sensiblement dégradée de 2007 à 2010. Si leurs fonds propres semblent suffisants au regard de leur endettement financier (124 milliards d'euros en 2010) pour limiter les risques de recapitalisation, l'Etat ne peut guère escompter de dividendes plus élevés.

Venons-en maintenant aux perspectives pour 2011. Le déficit public devrait nettement diminuer, grâce en partie à la disparition des dernières mesures de relance, mais il restera très élevé, notamment dans sa composante structurelle.

Les recettes publiques seront sans doute conformes aux prévisions initiales du Gouvernement, voire supérieures. La conjoncture a en effet été jusqu'ici plus favorable que prévu. En revanche, la réalisation des objectifs de croissance des dépenses, si elle n'est pas impossible, n'est pas acquise.

L'Etat a engagé de nouvelles dépenses depuis la loi de finances initiale et les crédits de certaines missions budgétaires sont insuffisants. Des ajustements sont donc nécessaires et devront être inscrits en loi de finances rectificative.

Les dépenses d'assurance maladie ayant été inférieures à l'objectif de 2010, et partant donc d'un niveau plus faible, elles devront pouvoir respecter l'objectif de 2011 plus facilement. La réforme des retraites produit ses premiers effets. La meilleure tenue de la masse salariale et, surtout, des apports substantiels de recettes nouvelles devraient permettre d'enregistrer un début de réduction des déficits sociaux en 2011.

Les prévisions relatives aux comptes des administrations publiques locales sont très fragiles, notamment du fait de la volatilité des droits de mutation et des incertitudes sur l'évolution des investissements locaux. Il est néanmoins vraisemblable que, en dépit de la situation difficile de certains départements, le résultat d'ensemble des administrations locales ne devrait pas être préoccupant au regard du déficit public total.

Sous réserve d'une stricte maîtrise des dépenses, le déficit global des administrations publiques peut donc être ramené à 5,7 % du Pib en 2011, comme prévu par le Gouvernement. Ce faisant, il resterait tout de même très supérieur à la moyenne des autres pays de la zone euro (3,9 %) et à celui de l'Allemagne (2 %).

En outre, le déficit structurel serait encore de 3,9 % du Pib selon la Commission européenne, soit plus que dans les autres pays de la zone euro (2,8 %) et bien plus qu'en Allemagne (1,4 %).

Enfin, l'effort structurel de réduction du déficit serait, au regard de l'estimation faite par la Cour de la croissance potentielle, de seulement 0,6 point de Pib, alors que un point de Pib serait nécessaire.

Dans ces conditions, l'objectif devrait être, à notre sens, non de se satisfaire de 5,7 % du Pib en 2011, mais de ramener le déficit au-dessous de ce chiffre, si la conjoncture le permet. Nous le soulignons d'autant plus que les incertitudes et les risques de la période à venir doivent inciter notre pays à aller plus vite.

Si nous examinons les perspectives à moyen terme à présent, il apparaît que le programme de stabilité repose sur un cumul d'hypothèses favorables dont les modalités ne sont pas explicitées.

La Cour retient l'hypothèse d'une croissance potentielle de 1,6 % par an sur les années 2012-2014. Cette estimation est évidemment un ordre de grandeur et elle est supérieure à celle des organisations internationales. Or le programme de stabilité adressé à Bruxelles repose sur un cumul d'hypothèses favorables.

Selon ce plan, la croissance atteindrait 2,25 % en 2012 et 2,5 % en 2013 et 2014. Si une croissance plus forte que son potentiel est envisageable

dans une phase ascendante du cycle économique, cette prévision semble néanmoins relativement optimiste.

En outre, le programme de stabilité retient une élasticité des prélèvements obligatoires au Pib significativement supérieure à 1 en 2012 et 2013. Là encore, ce résultat n'est pas impossible, mais ce n'est pas l'hypothèse la plus prudente. Une élasticité unitaire conduirait à un déficit public de 3,5 % du Pib en 2013, et non de 3 %.

Le programme de stabilité prévoit enfin des mesures nouvelles de hausse des prélèvements à hauteur de 3 milliards d'euros chacune des années 2012 à 2014. Cependant, les mesures permettant d'atteindre ce montant en 2013 et 2014 ne sont pas précisées.

Du côté des dépenses, il prévoit une croissance moyenne annuelle de 0,6 % en volume, c'est-à-dire en euros constants ou hors inflation, sur les années 2012 à 2014. Leur croissance spontanée, c'est-à-dire sans nouvelles économies, est difficile à apprécier, mais leur tendance sur les années 2000 à 2010 était de 2,3 % en volume par an. Cela illustre l'importance de l'inflexion nécessaire. Les mesures déjà annoncées et pour lesquelles des économies sont à peu près identifiables, comme la réforme des retraites ou la révision générale des politiques publiques, n'assureront pas, à elles seules, cette inflexion.

La stabilité de l'investissement public, en pourcentage du Pib, qui est inscrite dans le programme de stabilité est, en particulier, incompatible avec les investissements d'avenir et le Grenelle de l'environnement, ou alors il faudrait une nouvelle et forte baisse de l'investissement local, ce qui n'est vraisemblablement pas souhaitable. Les engagements de l'agence française de financement des infrastructures de transport représentaient déjà, à eux seuls, quelque 24 milliards d'euros à fin 2010.

Après cette analyse des déficits annuels, venons-en aux déficits accumulés, c'est-à-dire à la dette publique. Le message de la Cour est sans ambiguïté : pour éviter tout emballement, il faut freiner le plus vite et le plus fortement possible sa progression.

En 2010, la dette publique a continué à croître pour frôler les 1 600 milliards d'euros en fin d'année (soit 82,3 % du Pib). La charge d'intérêt a dépassé les 50 milliards d'euros, soit autant que les crédits cumulés des missions « Défense » et « Travail et emploi ».

La dette publique des autres pays de la zone euro a certes plus augmenté que celle de la France en 2010, malgré des déficits plus faibles. En effet, en France, l'Etat a freiné sa progression par des mesures de trésorerie, alors que, dans d'autres pays, il a emprunté des montants très élevés pour soutenir des banques (13,4 points de Pib en Allemagne fin 2010 contre 0,1 point en France). Cette situation reflète la bonne résistance des banques française à la crise mais ne doit pas créer d'illusion sur la situation réelle de nos finances publiques.

Comme son déficit restera nettement plus élevé en 2011, la dette de la France pourrait dépasser celle de l'Allemagne de plus de deux points de Pib fin 2011, selon la Commission européenne, puis continuer d'augmenter rapidement.

L'évolution de la dette dépend surtout du déficit primaire, c'est-à-dire hors charges d'intérêts. Si le déficit primaire structurel restait à son niveau de 2010, la dette publique atteindrait 90 % du Pib dès 2012, puis 100 % en 2016 et 110 % en 2020.

Toujours en 2020, dans ce « scénario de l'inacceptable », la charge d'intérêts représenterait 4 % du Pib et presque 10 % des prélèvements obligatoires, soit plus que les crédits des missions « enseignement scolaire » et « recherche et enseignement supérieur » réunies.

J'insiste en disant qu'il ne s'agit pas là de prévisions mais de projections de ce que peut nous réserver l'avenir si aucune mesure de redressement n'était prise par rapport à la situation actuelle. Cet exercice vise seulement à mettre en évidence le risque que représenterait l'inaction et plus encore celui qui s'attacherait à des mesures nouvelles de baisse des impôts ou d'augmentation des dépenses.

La dette sociale résulte de l'accumulation de déficits courants qui constituent en eux-mêmes, la Cour le répète volontairement, une anomalie et une injustice. Elle a poursuivi sa progression en 2010 pour atteindre 176 milliards d'euros en fin d'année, dont la moitié environ était portée par la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a prévu des transferts à la Cades des déficits du régime général et du FSV jusqu'à fin 2018, dans la limite de 130 milliards d'euros au total.

Or, avec une croissance de la masse salariale de 3,5 % par an, égale à la moyenne des douze dernières années, et une croissance de l'Ondam de 2,8 % par an, la Cour a calculé que le déficit de la branche maladie serait encore de 5 milliards d'euros en 2020 et son déficit cumulé depuis 2012 atteindrait alors 60 milliards d'euros.

De plus, l'équilibre des régimes de retraite à l'horizon de 2020 n'est pas assuré, du fait notamment de la fragilité du scénario économique qui sous-tend les projections et du caractère incertain de l'hypothèse d'un transfert de cotisations d'assurance chômage vers des cotisations d'assurance retraite. Le cumul des risques pesant sur leurs comptes pourrait conduire à un déficit annuel de 12 milliards d'euros en 2020.

A défaut de mesures de redressement et dans un scénario économique prudent, les risques pesant sur les branches maladie, retraite et famille pourraient au total nécessiter, à l'horizon de 2020, un nouveau transfert de 100 à 120 milliards d'euros à la Cades en sus des 130 milliards d'euros déjà prévus. Ce serait incompatible avec le terme actuel - 2025 - fixé pour le

remboursement de ses dettes. Une partie de ce transfert devrait d'ailleurs être effectuée dès 2013.

Une fois de plus, il ne s'agit pas d'une prévision, mais de la mesure d'un risque qui appelle à l'évidence des mesures correctrices.

A plus long terme, les perspectives démographiques de la France sont plus favorables que celles des pays voisins, notamment l'Allemagne. C'est un point positif, mais il faut aussi savoir que son déficit structurel est plus éloigné que dans les autres pays européens de celui qui permettrait de stabiliser la dette en pourcentage du Pib.

La soutenabilité à long terme des finances publiques françaises est beaucoup plus affectée par le déficit structurel actuel que par les conséquences futures du vieillissement de la population. C'est dire que, sans réduction rapide du déficit, la dette peut s'emballer.

Or, le risque d'emballement de la dette publique reste une menace majeure.

C'est vrai qu'il faut sûrement faire preuve de beaucoup de prudence lorsque l'on évoque la notion de seuils en la matière. Il ne peut cependant être raisonnablement exclu que, au-delà d'un certain niveau, estimé par certaines études à 90 % du Pib, l'endettement puisse déclencher des réflexes de précaution défavorables à la croissance chez les ménages et entreprises et que, au-delà de 10 % du produit des prélèvements obligatoires, la charge d'intérêt conduise à une dégradation de la notation des emprunts d'Etat, ce qui ne ferait que renforcer la « boule de neige » des intérêts.

Le rapport rappelle à cet égard qu'une hausse d'un point de l'ensemble des taux d'intérêt entraîne, pour l'Etat, une charge budgétaire supplémentaire qui augmente progressivement de 2 milliards d'euros la première année à 6 milliards d'euros la troisième, 9 milliards d'euros la cinquième et 14 milliards d'euros la dixième. Sur les six premières années, cela représenterait un montant cumulé supérieur aux 35 milliards d'euros des investissements d'avenir. Ce rapprochement mérite à notre sens d'être médité.

L'endettement public présente un risque majeur pour la cohésion de la zone euro et la France se doit d'éviter une divergence trop importante entre l'évolution de sa dette et celle de ses partenaires, notamment l'Allemagne.

Certes, comme l'ont montré les exemples de plusieurs pays au cours de ces dernières années, l'Espagne et l'Irlande en particulier, les crises et la dégradation des comptes publics peuvent aussi résulter de déséquilibres macroéconomiques. L'audit des finances publiques doit prendre en compte ces risques.

La Cour a donc comparé la situation de la France à celle de la moyenne des autres pays européens, au regard de plusieurs indicateurs macroéconomiques relatifs notamment aux échanges extérieurs, au financement de l'économie, à l'investissement ou aux inégalités sociales. Ils

montrent que la dégradation de ses finances publiques constitue, avec ses pertes de compétitivité et l'aggravation du déficit de ses échanges extérieurs, la principale faiblesse relative de la France, et une menace susceptible d'affecter son potentiel de croissance.

Il est donc impératif de prévenir l'emballement de la dette en réduisant rapidement le déficit. La Cour a recommandé, dès l'an dernier, un effort structurel d'un point de Pib par an - soit de l'ordre de 20 milliards d'euros - jusqu'à ce que le déficit structurel soit résorbé. Un tel effort permettrait d'arrêter la croissance de la dette aux alentours de 86 % du Pib puis de la ramener à 72 % en 2020.

Ce scénario de redressement est proche de celui du programme de stabilité. Cependant, l'effort structurel serait un peu plus important (un point de Pib au lieu de 0,8) et devrait être poursuivi un peu plus longtemps (jusqu'à 2015 au lieu de 2014). Les mesures permettant de réaliser l'effort structurel inscrit dans le programme de stabilité doivent surtout être mieux étayées, c'est la condition de la crédibilité de notre pays dans le concert européen et international. C'est une exigence si l'on entend préserver l'indépendance de nos choix économiques et sociaux.

Un effort de redressement des finances publiques de l'ordre de celui qui est aujourd'hui nécessaire appelle, selon nous, des outils et une stratégie.

Les lois de programmation pluriannuelle constituent un outil essentiel. Le bilan de la première loi de programmation, prévu pour chaque année par celle-ci mais que le Gouvernement n'a pas présenté en 2009 et 2010, permet de tirer les enseignements pour améliorer les suivantes.

Dans ses précédents rapports, la Cour avait déjà souligné que les règles édictées n'avaient pas toujours été respectées : la règle de gage des dépenses fiscales, la règle de préservation des recettes fiscales de l'Etat, la norme de croissance « zéro volume » des dépenses budgétaires. L'Ondam, s'il a été respecté en 2010, ne l'avait pas été en 2009.

Dans le rapport que je vous présente aujourd'hui, la Cour note que les dépenses publiques étaient, en 2010, supérieures de 14 milliards d'euros au montant qui aurait résulté d'une croissance conforme à la première loi de programmation.

Le budget triennal de l'Etat est au cœur, bien sûr, de la programmation des finances publiques. En fixant des plafonds par mission budgétaire pour trois ans, il permet de préciser les efforts et de donner de la visibilité aux responsables de programme.

La comparaison des annuités du budget triennal 2009-2011 avec les crédits votés et les dépenses exécutées est rendue très difficile par d'incessants changements de périmètre. Elle montre cependant que les crédits ou les dépenses exécutées ont été supérieures de plus de 5 % au montant prévu dans le budget triennal pour un tiers des missions. Les dépassements sont

systematiques pour les missions « Agriculture », « Immigration », « Médias » et « Travail et emploi ».

Des redéploiements de crédits sont naturellement inévitables pour faire face à des événements exceptionnels. Leur fréquence, leur ampleur et leur récurrence, pour certaines missions, constituent cependant le signe d'une budgétisation insuffisamment rigoureuse. Ce premier exercice de budgétisation pluriannuelle était certes un apprentissage. On doit souhaiter que les redéploiements soient plus limités à l'avenir.

La deuxième loi de programmation, pour les années 2011-2014, comporte des novations bienvenues.

Les dispositions d'une loi de programmation peuvent cependant être remises en cause par d'autres lois, comme ce fut le cas en 2009 pour la baisse de la TVA sur la restauration.

Le projet de loi constitutionnelle vise à donner aux lois de programmation une plus grande portée juridique mais, qu'il soit ou non adopté - ça n'est pas le problème de la Cour - les lois de programmation présentent des insuffisances auxquelles il faudrait remédier, nous semble-t-il, pour leur donner plus de sens et de poids.

Ces lois concernent l'ensemble des administrations publiques mais les collectivités territoriales et certains régimes sociaux bénéficient, dans le cadre des lois qui les régissent, d'une autonomie qui peut permettre des décisions contraires aux engagements nationaux. Il conviendrait d'organiser de façon pérenne un processus associant, impliquant l'ensemble des acteurs dans l'élaboration puis le suivi des objectifs contenus dans les lois de programmation et les programmes de stabilité.

Nous suggérons que des dispositions, dans la Constitution ou une loi organique, soient ajoutées pour assurer l'indispensable équilibre des comptes sociaux, au moins en termes structurels.

Les systèmes comptables, les dispositifs de suivi et d'alerte, les rapports d'exécution, les conditions dans lesquelles le Parlement peut débattre des résultats de l'année antérieure pour l'Etat, la sécurité sociale et l'ensemble des administrations publiques, sont autant d'outils de pilotage qui doivent enfin être sensiblement améliorés. La Cour formule à cet égard diverses propositions.

Si la programmation et les règles sont utiles, elles ne suffisent cependant pas.

Le redressement des comptes publics ne peut venir que de réformes ambitieuses et inscrites dans la durée.

L'effort de redressement nécessaire est de l'ordre de 20 milliards d'euros par an pendant plusieurs années. Nous sommes conscients que cet effort est important et que les mesures prises ou à prendre doivent satisfaire un double impératif : la solidarité nationale et la compétitivité des entreprises.

L'équation est complexe, la Cour ne prétend avoir ni la solution ni la légitimité d'en proposer une. En revanche, elle a estimé possible de dégager une problématique permettant d'éclairer les choix qui seront les vôtres et qui devront intervenir. Compte tenu du niveau déjà atteint par les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires en France, la consolidation budgétaire devrait passer pour plus de la moitié par une action sur les dépenses.

Il ne s'agit pas de réduire toutes les dépenses, mais de limiter leur croissance globale. La Cour estime qu'un effort de redressement portant à 60 % sur les dépenses supposerait ainsi que leur croissance annuelle soit ramenée à 0,4 % en volume, soit environ 2 % en valeur. C'est exigeant mais pas impossible et reste dans l'ordre de grandeur de ce qui est concevable sans remettre en cause les politiques et les services publics auxquels nos concitoyens sont attachés.

Un effort important de maîtrise des dépenses de personnel et des autres dépenses de fonctionnement a été engagé avec la révision générale des politiques publiques. La Cour en a toutefois montré les limites. Cet exercice doit être approfondi mais aussi étendu au-delà de l'Etat et de ses opérateurs.

Surtout, l'impact sur les comptes publics de réformes aussi délicates et inscrites dans la durée ne doit plus être annulé par de coûteuses baisses d'impôts : même s'il s'agit de mesure de nature différente, le coût de la baisse de la TVA sur la restauration équivaut budgétairement aux économies permises par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique d'Etat pendant huit ans, économie nette d'une rétrocession de la moitié des gains de productivité aux agents.

Les interventions en faveur des entreprises doivent pouvoir être réexaminées, les prestations sociales représentent 45 % des dépenses publiques. La consolidation budgétaire serait difficile sans ralentir leur croissance. Cela apparaît possible, là aussi, sans remettre en cause la solidarité nationale, dès lors que l'on s'efforcera de mieux cibler sur les personnes qui en ont le plus besoin.

Même dans un domaine comme la politique de l'emploi, des économies sont envisageables en suivant ces principes. Dans le champ de l'assurance maladie, elles sont indispensables car le déficit, une fois de plus, est injustifiable. Le retour à l'équilibre doit en ce domaine être programmé pour 2014 au plus tard.

L'Ondam doit être respecté année après année, ce qui suppose de poursuivre sans relâche l'effort d'optimisation. Mais la maîtrise des dépenses, aussi nécessaire soit-elle, ne suffira pas, selon nous. La question du financement des dépenses de santé, très présente avant la crise mais quelque peu oubliée depuis, devrait être rapidement reposée. Et la réflexion devrait inclure la possibilité d'une hausse de la participation des assurés qui ne remette pas en cause l'accès aux soins des plus démunis.

Le ralentissement de la croissance des dépenses publiques ne suffira cependant pas pour rééquilibrer rapidement les comptes des administrations publiques. Une augmentation des recettes est inévitable, au moins temporairement. Elle doit passer prioritairement, selon nous, par une réduction du coût des dépenses fiscales et niches sociales dont la Cour a déjà montré l'importance.

Certaines niches ont certainement une utilité mais leur prolifération depuis quelques années présente de multiples inconvénients, en termes d'efficacité et d'équité.

Les mesures votées l'automne dernier en réduiront le coût de 10,8 milliards d'euros en 2012. L'effort devrait être deux fois plus important et réparti, pour des montants équivalents, entre les niches fiscales et sociales.

La Cour présente dans ce rapport une liste de mesures pouvant être partiellement ou totalement remises en cause, et dont le coût total s'élève à 27 milliards d'euros. Le Conseil des prélèvements obligatoires a également formulé quelques pistes de réflexion.

Au-delà de l'élargissement de leur assiette, une action sur les prélèvements obligatoires, leur structure, leur répartition nous apparaît nécessaire pour augmenter les recettes publiques, tout en améliorant la compétitivité des entreprises afin de soutenir la croissance potentielle, et en partageant équitablement les efforts. Sur ce point, nous prolongeons simplement ce que nous avons écrit en mars dernier sur la comparaison des prélèvements obligatoires en France et en Allemagne.

Les comparaisons internationales font apparaître des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur le coût du travail déjà élevés en France, au détriment de la compétitivité des entreprises et de l'emploi. Non seulement, il apparaît difficile de les alourdir, mais la question est également posée de certaines taxes payées par les entreprises sur leur masse salariale pour financer des politiques publiques spécifiques et de leur remplacement par des prélèvements sur des assiettes plus larges.

Des marges existent également en matière de fiscalité indirecte et environnementale. Ainsi, le rapport « France -Allemagne » a souligné qu'un alignement du taux réduit de TVA et de son champ d'application sur le régime qui prévaut en Allemagne se traduirait par une recette supplémentaire de 15 milliards d'euros. Ses éventuels effets dégressifs sur la distribution des revenus pourraient être compensés par des aides sociales ciblées sur les ménages aux revenus modestes.

Quant aux recettes tirées de la fiscalité environnementale, elles se trouveraient accrues d'environ 10 milliards d'euros si leur poids était aligné sur ce qu'il est dans le reste de l'Europe.

S'agissant des comptes sociaux, leur nécessaire rééquilibrage doit d'abord se faire en agissant sur les dépenses. Cette action risque toutefois d'être insuffisante, une hausse de la CSG pourrait s'avérer inévitable. Il en va

de même pour la CRDS si notre pays continue à accumuler de la dette sociale après 2012.

En conclusion, la France part d'un déficit supérieur à la moyenne européenne et elle a programmé un redressement progressif de ses finances publiques fondé pour l'essentiel sur une modération de la dépense. Les mesures permettant une telle modération restent cependant pour une grande part à préciser.

Le message de la Cour se veut clair : il faut à la fois expliciter, intensifier et poursuivre ces efforts, en ne cédant ni à la tentation du relâchement, ni aux illusions susceptibles d'être entretenues par quelques résultats conjoncturels meilleurs.

Le programme de stabilité prévoit en 2012 une réduction de 1,1 point de Pib du déficit et de un point du déficit structurel. Le débat d'orientation des finances publiques qui va se tenir doit vous permettre d'éclairer le choix des mesures nécessaires qui seront inscrites dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2012 pour atteindre cet objectif.

Il apparaît indispensable d'agir dans le cadre d'une stratégie financière et fiscale de moyen terme globale, équilibrée, continue et cohérente.

Il y va de la croissance à long terme de notre économie. Il y va, plus largement, de la capacité du pays à rester pleinement maître de ses choix économiques et sociaux.

Le défi est réel, beaucoup de chemin reste à faire, mais la Cour a la conviction que ce défi peut être relevé par vous-mêmes. Elle espère que cet audit annuel de nos finances publiques contribuera à une meilleure prise de conscience des enjeux en même temps qu'il fournira des pistes utiles pour l'action.

Nous sommes maintenant à votre disposition pour répondre à vos questions.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** – Cette réunion commune illustre la relation de confiance existant entre les rapporteurs généraux de la commission des finances et de la commission des affaires sociales, ainsi qu'entre les membres des deux commissions. Afin que le Parlement puisse avoir une vision globale de l'état des finances publiques, il conviendra un jour de consolider les budgets de l'Etat et de la sécurité sociale. A cet égard, les efforts de ceux qui tentent d'équilibrer les comptes de la sécurité sociale méritent d'être salués, tout en constatant que cette démarche se fait bien souvent au détriment du budget de l'Etat.

L'exposé du Premier président de la Cour des comptes corrobore les constats de la commission des finances sur l'évolution très préoccupante du déficit et de la dette. Comme le montre l'exemple grec, lorsqu'un Etat est menacé par un défaut de paiement, il risque de ne plus pouvoir emprunter et,

dans une telle situation, les instances démocratiques de ce pays ne sont plus en situation de mettre en œuvre elles-mêmes les réformes nécessaires.

L'augmentation des déficits des administrations publiques au cours des trente dernières années résulte, pour l'essentiel, de l'accroissement des dépenses de prestations sociales. Comment la Cour apprécie-t-elle, dans ces conditions, les ajustements nécessaires pour rétablir l'équilibre des comptes ?

Les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques ont été caractérisées par un excès d'optimisme dans la définition des hypothèses de croissance. Ne conviendrait-il pas, à cet égard, de confier la détermination des hypothèses macroéconomiques à une instance indépendante ? La Commission européenne partage les inquiétudes de la commission des finances relatives à cette insuffisante crédibilité des hypothèses inscrites dans le programme de stabilité des finances publiques.

En matière de fiscalité, il est indispensable d'infléchir la structure des prélèvements obligatoires. Sur ce sujet, la Cour des comptes formule quelques recommandations relativement timides. La Commission européenne est beaucoup plus déterminée, qui suggère de faire basculer les charges pesant aujourd'hui sur le travail vers la consommation ou l'énergie. N'est-il pas temps de procéder à cette réorientation qui pourrait constituer un facteur important de compétitivité ?

**Mme Mugette Dini, présidente.** – Le budget de l'Etat n'ayant pas encore absorbé celui de la sécurité sociale, le rapporteur général de la commission des affaires sociales et celui de la commission des finances vont intervenir successivement.

**M. Alain Vasselle, rapporteur général de la commission des affaires sociales.** – L'analyse sans concession de la Cour des comptes renvoie les pouvoirs publics à leurs responsabilités. Nous sommes aujourd'hui confrontés à la quadrature du cercle : comment réduire les déficits sans renoncer à soutenir les plus démunis de nos concitoyens ? Comment accroître les recettes de l'Etat et de la sécurité sociale sans porter atteinte à la compétitivité ? Le constat opéré par la Cour sur la dette sociale est particulièrement inquiétant puisque, quelques mois après un transfert de 130 milliards de dette à la Cades, une nouvelle dette est en cours de reconstitution.

A propos de la réforme des retraites, la Cour note qu'en 2020, les différents régimes pourraient encore connaître un déficit de 12 milliards d'euros. Sur quels éléments aurait-il fallu agir de manière plus déterminée pour éviter une telle perspective ?

Au cours des dernières années, des mesures ont été prises pour contenir les dépenses d'assurance maladie. Depuis deux ans, l'Ondam fixé par le Parlement est respecté mais au prix d'un gel de certaines dotations qui sera difficile à poursuivre pendant une longue période.

Quels que soient les efforts accomplis en matière de dépenses, une augmentation des recettes de la sécurité sociale sera indispensable, au moins temporairement. La Cour est favorable à une réduction des niches sociales et fiscales. Quelles sont, à cet égard, les pistes qu'il conviendrait de privilégier ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances.** – Derrière l'analyse précise de la Cour sur la situation actuelle se dessine la nécessité d'un rééquilibrage de notre fiscalité et de la définition d'une stratégie des prélèvements obligatoires. Un transfert du financement des régimes de sécurité sociale vers la TVA permettrait de faire l'économie des dépenses budgétaires liées aux allègements de charges sur les bas salaires. Les efforts tendant à réguler la dépense ou à opérer des réductions d'allègement de charges demeureront toujours insuffisants si les pouvoirs publics ne s'attaquent pas aux éléments fondamentaux du système de prélèvements obligatoires.

Quelle appréciation porte la Cour sur le phénomène d'agencisation de l'Etat, c'est-à-dire la multiplication de taxes affectées à certains établissements, qui constituent un encouragement à la dépense publique. A titre d'exemple, le centre national de la cinématographie (CNC), dont le rôle est particulièrement utile, est alimenté par une ressource plus dynamique que les besoins de l'établissement, ce qui conduit à une accumulation de trésorerie contestable en période de déficit massif. La loi organique relative aux lois de finances (Lof) se donnait pourtant pour objectif de discipliner les taxes parafiscales et les contributions affectées.

En ce qui concerne la fiscalité indirecte, la Cour, dans un précédent rapport, soulignait que la mesure de réduction du taux de TVA sur la restauration avait vocation à disparaître automatiquement. Elle semble aujourd'hui plus circonspecte. Quelles sont les raisons qui justifient cette prudence ?

La prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active (RSA) ont des objectifs très proches et une meilleure articulation de ces dispositifs, voire la suppression de l'un d'entre eux, serait souhaitable. Quelle est la position de la Cour sur ce sujet ?

La Cour semble suggérer la mise en place de règles contraignantes en matière de dépenses locales. Une telle préconisation n'est-elle pas contraire au principe d'autonomie des collectivités territoriales ? Ne convient-il pas plutôt d'agir sur le niveau des dotations et transferts de l'Etat à ces collectivités ?

**M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.** – La mission de la Cour n'est pas de faire preuve d'optimisme ou de pessimisme mais de porter des appréciations sur la situation des finances publiques à partir de chiffres précis relatifs à l'exécution des lois financières. La question des hypothèses macroéconomiques utilisées pour construire les lois financières est essentielle et la Cour constate que les pouvoirs publics ont retenu un cumul d'hypothèses favorables qui risque de ne pas se réaliser.

La question de l'évolution des prélèvements obligatoires sera déterminante au cours des prochaines années. En France, ces prélèvements pèsent davantage sur les facteurs de production et le coût du travail que dans d'autres pays où ils revêtent un caractère plus universel. Des déplacements peuvent donc s'organiser vers la TVA ou la fiscalité environnementale.

La résorption des déficits ne constitue pas la quadrature du cercle. Elle est possible en agissant simultanément sur la dépense et la recette, et en évitant à l'avenir que les efforts accomplis en matière de dépenses soient annulés par des pertes de recettes. Aucun redressement ne sera possible sans agir sur les dépenses sociales qui représentent 45 % de la dépense publique. Il conviendra de mieux cibler les dispositifs existants.

La réforme des retraites a été construite sur des hypothèses favorables de croissance et d'évolution du chômage, permettant un transfert de cotisations chômage vers l'assurance vieillesse. Il sera donc très difficile de parvenir à l'équilibre des comptes à l'horizon 2020. Cependant, si la réforme n'avait pas été faite, le déficit des régimes d'assurance vieillesse aurait atteint 32 milliards d'euros en 2020.

Le montant des niches sociales atteint aujourd'hui 70 milliards d'euros et une action déterminée de remise en cause totale ou partielle de ces niches est nécessaire.

En ce qui concerne la TVA réduite sur la restauration, la Cour n'a nullement changé de position et considère toujours que cette mesure disparaîtra. Mais dans certaines de ses hypothèses de travail, elle envisage le cas où le dispositif serait reconduit.

La libre administration des collectivités territoriales s'exerce dans le cadre des lois qui la réglementent et l'Etat, en étroite concertation avec ces collectivités, doit pouvoir fixer certaines orientations. Il n'est pas possible d'avoir des lois de programmation qui concernent toutes les administrations publiques sans mettre en œuvre des dispositifs permettant de coordonner les différentes politiques.

## **II. AUDITION DE M. FRANÇOIS BAROIN, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

Réunie le **jeudi 23 juin 2011** sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**audition de M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat**, préalable au **débat d'orientation des finances publiques**.

**M. Jean Arthuis, président.** – En raison du programme serré de notre commission, cette audition de M. Baroin a lieu en même temps que la lecture des conclusions de la CMP sur le projet de loi relatif à la bioéthique.

Monsieur le ministre, merci de nous rejoindre. Quelle est votre appréciation sur le projet de loi de règlement et, en conséquence, comment imaginez-vous le débat d'orientation des finances publiques pour 2012 ?

**M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement.** – Notre débat d'orientation des finances publiques va marquer une étape importante. Il est l'occasion, d'une part, de détailler notre stratégie pour les trois années à venir et, d'autre part, de confirmer la politique volontariste de maîtrise des finances publiques engagée, en particulier depuis 2011. Si les résultats sont meilleurs que prévu en 2010, les cicatrices de la crise sont profondes et durables. Le budget est exigeant et il n'est pas question de s'éloigner de notre trajectoire car il est primordial de tenir l'engagement intangible d'un déficit public de 2 % en 2014.

Pour commencer, un élément positif : le déficit public pour 2010 est estimé à 7,1 % du PIB en fin d'année, contre des prévisions respectives de 8,5 % et de 7,7 % dans les lois de finances initiales pour 2010 et 2011. Ces améliorations successives s'expliquent par une reprise plus dynamique, le moindre coût de la réforme de la taxe professionnelle et, surtout, l'effort remarquable consenti par les acteurs de la dépense publique. En effet, celle-ci n'a augmenté que de 0,6 % cette année contre une moyenne de 2,3 % entre 2002 et 2008. Un taux historique qui, compte tenu des masses en jeu, se traduit en des milliards d'économies.

L'État a respecté strictement le plafond autorisé et la norme de dépense en 2010, bien que l'inflation ait atteint 1,5 %, contre une prévision de 1,2 %. Cela représente une moindre dépense de 1 milliard environ. Pour la première fois depuis 1997, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), fixé à 3 %, a été tenu. Il est de 2,9 % en 2011 et de 2,8 % les deux années suivantes.

Les collectivités locales ont également participé à cet effort en modérant leurs investissements.

Les recettes budgétaires, quant à elles, ont progressé de plus de 16 % par rapport à 2009. Hors programme d'investissements d'avenir et plan de relance, la dépense s'établit à 352,5 milliards pour un plafond fixé à 352,6 milliards.

Pour 2010, la Cour des comptes a certifié les comptes de l'État avec sept réserves, contre neuf l'année précédente : nous progressons en matière de transparence et de qualité des comptes publics.

J'en viens à notre stratégie pour la période 2011-2014 : maîtrise durable de la dépense publique et réformes porteuses de croissance. Le Gouvernement sera au rendez-vous des engagements pris : ramener le déficit public au seuil de 3 % en 2013. Pour y parvenir, nous avons fixé un calendrier clair à l'automne dernier : 6 % du PIB en 2011 et 4,6 % en 2012. La conjoncture étant plus favorable, nous tablons désormais sur un déficit de 5,7 % fin 2011 – le Premier président de la Cour des comptes évoquait 5,9 % à la fin du premier semestre. En revanche, nous maintenons la prévision de 4,6 % pour l'année suivante en raison de la légère baisse de l'hypothèse de croissance pour 2012 : fixée à 2,5 % dans la loi de programmation, elle passe à 2,25 % dans le programme de stabilité soumis à la Commission européenne. Nous y croyons puissamment.

J'ai confiance en notre hypothèse d'une croissance de 2 % cette année. Fin août, à la demande du Président de la République, nous avons révisé le taux initial de 2,5 % ; des conjoncturistes évoquaient un taux de 1,6 %, mais aujourd'hui, le FMI et l'OCDE tablent respectivement sur 2,1 % et 2,2 %. Notre principal souci est de ne pas casser une croissance encore convalescente car, en définitive, la reprise de l'activité est la meilleure réponse à apporter aux populations les plus fragiles et les plus exposées à la crise. Au total, nous demeurons en ligne avec la loi de programmation.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2012 respectera strictement le budget triennal, preuve que ce dernier n'est pas cosmétique, pas plus que la norme « zéro valeur » hors dette et pensions – soit une stabilisation en euros courants des crédits et des prélèvements sur recettes qui sont fixés, en conséquence, à 275,6 milliards pour 2012 –, et la norme « zéro volume » – soit une augmentation annuelle au plus égale à l'inflation sur le périmètre de la norme élargie, ce qui correspond à 363,3 milliards. C'est d'ailleurs la plus contraignante des deux règles qui nous sert de référence. En outre, le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux se traduira par 30 400 suppressions de postes en 2012, un effort comparable aux années précédentes. Pour la première fois, les dépenses de personnel de l'État baisseront en valeur de près de 250 millions. Un tournant historique ! L'objectif triennal de réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention de 10 % se concrétisera par un effort global de 2,5 % en 2012, après 5 % en 2011. Enfin, comme l'an passé, les concours de l'État aux collectivités locales, à l'exception du Fonds de compensation de la TVA, seront stabilisés en valeur.

Grâce à la réforme des retraites, les dépenses des autres administrations de sécurité sociale seront également contenues. La dynamique des prestations vieillesse devrait significativement ralentir au cours des prochaines années : 1,8 % en moyenne annuelle entre 2012 et 2014, contre 2,8 % en 2010 et 2011.

Sur les recettes, le Gouvernement s'est engagé à ne pas procéder à une augmentation généralisée des impôts, à réformer la fiscalité du patrimoine sans que cela affecte les recettes de l'État, et à poursuivre la suppression des niches fiscales qui ne se justifient plus ou peu. Enfin, l'évolution des recettes reflétera la reprise de l'activité.

**M. Jean Arthuis, président.** – Merci de ces propos éclairants et encourageants, de cette vision confiante et optimiste des perspectives budgétaires en réponse aux observations alarmistes du Premier président de la Cour des comptes. Hier matin, en présentant le rapport de la Cour, celui-ci soulignait la montée en puissance d'une dette qui pourrait vite devenir une dette perpétuelle. Or le surendettement d'un Etat, ce dont la Grèce porte témoignage, peut aliéner lourdement son indépendance nationale. A cet égard, la France a pris des engagements. Et nous sommes nombreux, au sein de la commission des finances, à souhaiter un accord à Bruxelles pour sauver ce pays. A défaut, nous nous trouverions rapidement dans une situation périlleuse. Le laxisme a prévalu jusqu'alors, ce dont nous sommes responsables collectivement. Chacun savait que les Grecs trichaient... À ce propos, comment comptez-vous améliorer l'information du Parlement sur les engagements hors bilan ? Nous devons avoir une vision claire de cette partie intégrante des comptes publics pour mesurer les risques encourus en cas de sinistre et de défaut de paiement.

Je m'en tiendrai à quelques questions en commençant par la maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'intervention. À la suite des conférences sur le déficit public au printemps 2010, le président de la République avait fixé l'objectif d'un abattement de 10 % en trois ans, soit 110 milliards. Un exercice dont nous avons mesuré toute la difficulté dès la loi de finances initiale pour 2011 : nous sommes plutôt à 0,5 % et, dans le meilleur des cas, à 1 %. Comment comptez-vous y arriver ? Quels guichets ciblez-vous ? L'aide personnalisée au logement et l'allocation aux adultes handicapés sont extrêmement sensibles...

En 2010, nous avons observé un rebond significatif des recettes fiscales : 39,3 milliards. Pour autant, seuls 8,6 milliards sont imputables à la croissance spontanée. En outre, les mesures nouvelles continuent de grever les recettes de 1,6 milliard. Avez-vous prévu des dispositions pour reconstituer la substance fiscale de l'Etat dans la loi de finances initiale pour 2012 ?

Pas moins de 11 missions sur 29 enregistreront des crédits supérieurs aux plafonds du budget triennal en 2012. Ces dépassements représentent 1,2 milliard, dont 400 millions sont imputables à des dépenses de guichet, l'hébergement des demandeurs d'asile par exemple. Réformerez-vous certains

de ces guichets dans la loi de finances pour 2012 ? Si oui, lesquels ? Quelles économies escomptez-vous en tirer ?

De 1978 à 2009, la dépense publique a augmenté de 12 points du PIB, dont 7 sont imputables aux prestations sociales et 1,1 point seulement aux dépenses de fonctionnement des administrations publiques, rémunérations comprises. Dans ces conditions, tout ajustement d'ampleur de la dépense ne passe-t-il pas par la baisse des prestations sociales ?

Enfin, les économies liées au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ont donné lieu à quelques déconvenues. Nous avons encore en mémoire le décret d'avance de la fin 2010... En 2010, ces économies, soit 808 millions d'euros, ont été absorbées presque aux deux tiers par des mesures catégorielles. Et du côté de l'Education nationale, des corrections « techniques » ont conduit à majorer de 20 000 emplois le plafond ministériel en projet de loi de finances pour 2011. Le même phénomène se reproduira-t-il en 2012 ? Quel est votre sentiment sur la difficulté à avoir une image précise des effectifs de la fonction publique ?

**M. François Baroin.** – Les engagements hors bilan recouvrent notamment l'aide à la Grèce. Je suis entièrement disposé, sous une forme qu'il vous revient de définir, à vous communiquer en temps réel les chiffres précis, des prêts à la Grèce, qui n'entrent pas dans le solde maastrichtien.

**M. Jean Arthuis, président.** – Les engagements de retraite font également partie du hors bilan...

**M. François Baroin.** – Je suis très attaché à la transparence ; le Gouvernement est à la disposition du Parlement, selon des modalités que votre commission des finances déterminera.

Le Premier ministre, dans ses lettres-plafonds, a rappelé les objectifs du triennal pour la maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'intervention : une réduction de 5 % en 2011, puis de 2,5 % les deux années suivantes. Nous respectons les plafonds fixés en prenant les mesures qui s'imposent, notamment en gelant les crédits. Dès le premier semestre, nous avons réalisé de nombreuses économies qui iront augmentant. Je pense à la suppression des niches sur les particuliers employeurs, les « 15 points », qui ont fait l'objet d'un débat tonique et à propos desquels j'ai reçu un volumineux courrier. Nous avons assumé cette mesure.

**M. Jean Arthuis, président.** – Sauf erreur de notre part, sur le fonctionnement, la baisse a été plutôt de 0,5 % en 2011, et non de 5 % dans la loi de finances initiale pour 2011...

**M. François Baroin.** – L'objectif d'une baisse de 10 % est triennal. Pour avoir occupé ces fonctions ministérielles, vous savez combien les arbitrages sont difficiles et les discussions de Bercy denses avec les autres ministères. Car nous tapons dans le dur ! Mais nous n'avons pas d'autre choix.

Vous m'interrogez sur les mesures les plus douloureuses et les plus difficiles : l'aide personnalisée au logement et l'AAH. J'avais fait des propositions au Sénat en ce sens l'été dernier. Depuis, le Président de la République a tranché : nous devons tenir nos engagements envers ces publics que la crise a fragilisés. D'où la modification dans la construction du budget triennal. Sincèrement, je doute que nous nous réengagions sur ce terrain en fin de législature. En revanche, nous supprimerons 3 milliards de niches fiscales – du jamais vu ! –, en sus des 11 milliards. Avec un déficit ramené à 5,7 %, il n'est pas nécessaire d'accélérer le mouvement. Nous verrons si vous souhaitez faire plus dans les débats. Dans tous les cas, ce ne sera pas simple : j'ai encore en mémoire la seconde délibération à l'Assemblée nationale...

**M. Jean Arthuis, président.** – Les niches à effet budgétaire immédiat sont peu nombreuses : la TVA et le crédit d'impôt recherche. Celles portant sur l'impôt sur le revenu se font sentir l'année suivante...

**M. François Baroin.** – Exact ! Raison pour laquelle nous avons tapé fort l'an dernier. Le bénéfice de la suppression des 15 points d'exonération de cotisations sociales pour les aides à domicile représente non seulement, si ma mémoire est bonne, 500 millions cette année, mais aussi chacune des années suivantes...

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – C'est curieux : depuis cette décision, le monde ne s'est pas écroulé !

**M. François Baroin.** – Certes ! Mais j'ai eu droit au goudron et aux plumes ! J'ai reçu, monsieur le rapporteur général, tous les courriers qui vous étaient adressés...

S'agissant des dépassements observés sur 11 missions, la loi de finances initiale pour 2012 s'inscrira pleinement dans le budget triennal sans proposer de mesures supplémentaires puisque, je n'y reviens pas, le déficit est déjà de 5,7 %. Nous prendrons les mesures nécessaires dans le collectif pour financer les dépenses imprévues – je pense à l'affaire des frégates – en redéployant les moyens à l'intérieur des plafonds fixés. J'en prends l'engagement devant vous.

Une action sur le périmètre social ? Nous faisons peser l'essentiel de l'effort sur les dépenses d'assurance maladie. Limiter l'ondam à 3 % en 2010 était, nous disait-on, impossible. Pourtant, nous y sommes parvenus. Je suis donc confiant sur sa réduction à 2,9 % en 2012 et à 2,8 % en 2013. La tâche sera rude, mais nous n'avons pas d'alternative. Au reste, je m'étonne de ce discours schizophrène, que ne tient évidemment pas votre commission, et qui consiste à soutenir la politique de maîtrise de la dépense tout en souhaitant l'alignement des crédits sur ceux du passé.

Enfin, le principe du « un sur deux ». La crise, additionnée au débat sur les retraites, a probablement poussé des agents à différer leur départ. En revanche, la montée en puissance de la réforme des retraites – nous le constatons dès à présent – incite les fonctionnaires à partir. Nous appliquerons

le principe du « un sur deux » en nous fondant sur les départs effectifs. Les économies attendues sont de 7 milliards d'économies entre 2007 et 2012, en tout 15 milliards dès la deuxième vague de la RGPP en 2014. Cette politique s'est accompagnée d'un retour indiciaire plus ou moins élevé selon les départements ministériels, mais de 50 % en moyenne. En tout état de cause, grâce aux mesures individuelles, et malgré le gel du point d'indice, le pouvoir d'achat des fonctionnaires a progressé de 2,9 % à 3,5 %. Le « un sur deux » n'est pas négociable ; nous tiendrons bon.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Très bien !

Tout d'abord, une observation sur le cadrage budgétaire. Les hypothèques non financées pèsent déjà lourdement sur l'exécution du budget pour 2011 : 460 millions pour la garantie donnée à Thales, des mesures agricoles sans doute voisines du milliard et des dépenses supplémentaires pour les opérations extérieures. Car plus de troupes signifie mécaniquement plus de dépenses... En outre, de l'invention ingénieuse de la prime sur la valeur ajoutée résultera une perte de recettes pour 2012. La liste n'est pas exhaustive... Vous connaissez enfin notre prudence sur la prévision de croissance. Puisse la préparation de l'année budgétaire 2012 se bâtir dans le respect de l'esprit communautaire, comme nous l'a rappelé la Commission par une recommandation de recommandation. Bref, la préparation des documents budgétaires pour l'année prochaine et de la loi de finances rectificative en fin d'année ne sera pas de tout repos. Nous serons évidemment à vos côtés, mais pouvez-vous nous dire quelles sont les pistes que vous privilégiez pour quitter l'état actuel d'apesanteur dans lequel nous baignons pour retomber sur nos pieds ?

*Quid* du besoin de financement des primes d'épargne logement, au sein de la mission « Engagements financiers de l'Etat » ? Ce besoin serait fortement revu à la baisse. M. Fourcade s'en étonne : d'après ses travaux de contrôle en 2010, des générations de plan d'épargne logement arriveront à échéance en 2011 et en 2012, ce qui entraînera d'importantes dépenses budgétaires. Le Gouvernement ne serait-il pas tenté de reconstituer sa dette à l'égard du Crédit foncier de France aussitôt après l'avoir résorbée ? Cette question est significative car c'est grâce à cette économie – à mes yeux, encore virtuelle – qu'est respectée la règle du zéro valeur.

**M. François Baroin.** – Des mesures en cours d'exercice ? Il y en a toujours eu. Cette année, l'épilogue regrettable de l'affaire des frégates coûtera 460 millions à l'Etat. La nouvelle étant intervenue la veille de l'examen du collectif budgétaire à l'Assemblée nationale, nous avons dû, par un effet d'optique, porter cette somme en aggravation du déficit. Nous verrons comment, dans le projet de loi de finances rectificative, trouver les économies nécessaires pour ne pas impacter le déficit.

Chiffrer les mesures agricoles paraît prématuré. Nous serons très probablement en deçà du milliard. Nous en saurons davantage après la moisson des céréales et des oléoprotéagineux. En moyenne, les chiffres sont

de 30 à 40 quintaux par hectare en moins ; dans ma région, ils sont plutôt de l'ordre de 60 à 65 quintaux.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Bref, une baisse de 15 % à 20 % des rendements !

**M. François Baroin.** – Cela étant, la montée en épi a été plus précoce... La sécheresse a également affecté l'élevage en avril et mai. Nous avons prévu 300 millions d'exonérations de taxes foncières ainsi qu'un dispositif de prêts-relais et d'accompagnement, au niveau européen, du non-versement de paiements obligatoires, soit un montant plutôt compris entre 650 et 700 millions.

Enfin, s'agissant des opérations extérieures, les besoins supplémentaires seront financés par redéploiement. Le président de la République a annoncé la réduction de la voilure de l'opération Licorne en Côte d'Ivoire, ce qui représente une source d'économie importante. Là encore, nous respecterons la norme « zéro valeur », ce qui est l'essentiel.

La prime envisagée vise effectivement à mieux répartir la valeur ajoutée avec les salariés. Nous souhaitons rester strictement dans le périmètre des dividendes. Or ceux-ci représentent ce qui reste quand tout a été payé. La décharge de cette prime à concurrence de 1 200 euros, *a priori*, ne coûte pas d'argent à l'Etat, non plus qu'à la sécurité sociale. Nous faisons le pari vertueux d'une augmentation de la valeur, que nous retrouverons dans la consommation.

Quant au taux de croissance, le passé récent plaide pour le Gouvernement : nous avons révisé le taux à 2 % en août par souci de sincérité budgétaire quand tous les conjoncturistes prédisaient un taux de 1,6 %. Le FMI et l'OCDE prédisent respectivement 2,1 % et 2,2 %. Toutes les recettes supplémentaires seront affectées au désendettement, je m'y engage.

Enfin, j'ai répondu au président Arthuis sur les engagements financiers de l'Etat...

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** – Tel un saint Thomas budgétaire, nous voulons voir pour croire : la baisse du financement des primes d'épargne logement ne risque-t-elle pas de se transformer en hypothèque ?

**M. François Baroin.** – La baisse est de 300 millions en 2011 ; 350 millions en 2012. C'est une estimation technique qui tient compte des effets de la réforme du plan d'épargne-logement, encore difficile à cerner. De toute façon, nous ne reconstituerons pas de dette auprès du Crédit foncier de France.

**M. Roland du Luart.** – Le Parlement doit effectivement être tenu informé du coût de la solidarité vis-à-vis de la Grèce, je me réjouis de votre déclaration en ce sens. Pour 2012, quelle hypothèse retenez-vous pour les taux d'intérêt ? Si les taux remontent, l'équilibre budgétaire sera menacé...

**M. Philippe Adnot.** – Oui à la politique de maîtrise de la dépense publique. Mais attention à la cohérence du discours... Le 4 juillet prochain, nous examinerons un texte sur les sapeurs-pompiers. Au détour d'une transposition d'un texte européen, on crée soudainement une charge supplémentaire à la charge des collectivités. En plus, les sapeurs-pompiers volontaires, à qui cette mesure est destinée, n'ont rien demandé. Il faut absolument arrêter la machine infernale ! Je pourrai vous citer d'autres exemples... Nous voulons installer une nouvelle passe à poisson de la centrale hydroélectrique de Barberey. L'agence de l'eau nous explique que mieux vaut tout démonter pour obtenir 100 % de subventions !

**M. Jean Arthuis, président.** – Dans le même ordre d'idées, je suis surpris du niveau des rémunérations des directeurs généraux des bailleurs sociaux. Qui contrôle ces conventions ? Dans le domaine social, il faudra, un jour, revoir les conventions collectives de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss). Pour redresser les finances publiques, nous aurons besoin de tous les groupes parlementaires.

**Mme Nicole Bricq.** – Chacun son chemin, chacun son rythme !

**M. Jean Arthuis, président.** – En tous les cas, je salue la concision du ministre.

**M. François Baroin.** – Nous savons pouvoir compter sur le président et le rapporteur général pour éclairer votre assemblée...

Les taux d'intérêt à court terme sont fixés à 0,8 % en 2010, 1,1 % en 2011 et 1,4 % en 2012 ; à long terme, le taux est de 3,64 % actuellement, contre 3,1 % pour 2010 et 3,6 % en 2012. Ils sont stables ces derniers mois ; nous sommes donc confiants.

Monsieur Adnot, vous avez dit juste. Le Président de la République, lors de la conférence des finances publiques, a annoncé un moratoire sur les normes supplémentaires. S'il n'est pas respecté, il faut le signaler au secrétariat général du Gouvernement.

**M. Yann Gaillard.** – Ne peut-on faire quelque chose pour échapper à la tyrannie des agences de notation ? Toute cette affaire repose sur le AAA, qui n'existait pas auparavant.

**M. François Baroin.** – En effet, il y a 25 ans, les Etats empruntaient à près de 80 %-85 % auprès des banques centrales. Le modèle a changé : désormais, ils se financent sur le marché, qui demande crédibilité et solidité. La France, parce qu'elle a la meilleure note, attire les investisseurs et profite de taux très avantageux. Il n'y a donc pas de temps à perdre. Voyons dans l'attitude exigeante de ces agences le contrecoup des reproches qui leur ont été faits de ne pas avoir su anticiper la crise : elles préfèrent ouvrir le parapluie, voire le parasol, plutôt que d'être mises au ban...

**M. Jean Arthuis, président.** – Soit, mais les investisseurs ont-ils absolument besoin des agences de notation ? Ils pourraient être capables

d'analyser eux-mêmes la qualité de leur champ d'investissement. Enfin, pour éviter d'être à la merci de ces créanciers, la meilleure solution est de ne pas s'endetter !

**M. François Baroin.** – C'est la même chose avec les collectivités locales.

**M. Jean Arthuis, président.** – Et quand les prêteurs commenceront à se méfier, il faudra inventer des juridictions de redressement judiciaire pour des personnes de droit public...

**M. Philippe Adnot.** – D'autant que les collectivités ont perdu l'autonomie fiscale... Auparavant, le prêteur pouvait compter sur la levée de l'impôt ; ce n'est plus le cas. Il faut en tenir compte : dans mon territoire, j'ai baissé la garantie d'emprunt sur les HLM à 20 %.

**M. Jean Arthuis, président.** – *Standard & Poor's* a publié il y a un an une note très éclairante sur le sujet. C'est le début de la sagesse : certaines des dépenses engagées par les départements devront être revues. Il faut sortir de l'addiction à la dépense publique.

**M. François Baroin.** – Dur combat !

**M. Jean Arthuis, président.** - Le taux de cotisation au CNFPT a été ramené à 0,9 %. C'est déjà une bonne nouvelle. Et il est question que le Centre vende son immeuble parisien pour s'installer à Saint-Pierre-des-Corps...

Je vous remercie, monsieur le Ministre, de cette intéressante audition.

### **III. EXAMEN DU RAPPORT**

Au cours d'une réunion tenue le mardi 5 juillet 2011, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Philippe Marini, rapporteur général, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques pour 2012.

A l'issue d'un large débat, la commission a donné acte de sa communication au rapporteur général et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Le compte-rendu de cette réunion peut être consulté sur le site Internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>