

N° 3551

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juin 2011.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE  
*préalable au débat d'orientation des finances publiques,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,  
Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.– L'ANNÉE 2011 : UNE PREMIÈRE ÉTAPE DE REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE QUI DEVRAIT ÊTRE RÉALISÉE COMME PRÉVU</b> .....	7
A.– UN EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES À CONFIRMER.....	7
B.– LES RAISONS DE LA HAUSSE DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES.....	12
C.– UNE RÉVISION À LA BAISSÉ DE LA PRÉVISION DE DÉFICIT PUBLIC GRÂCE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	14
D.– LA MISE EN ŒUVRE DU « SEMESTRE EUROPÉEN ».....	17
1.– Le Parlement doit trouver sa place dans la procédure de « semestre européen ».....	17
2.– L'avis de la Commission européenne sur le programme de stabilité de la France.....	20
<b>II.– L'ANNÉE 2012 : UN OBJECTIF DE DÉFICIT NÉCESSITANT DES MESURES NOUVELLES EN RECETTES ET EN DÉPENSES</b> .....	23
A.– SE CONFORMER AUX OBJECTIFS DE RÉDUCTION DE LA DÉPENSE FIXÉS EN LOI DE PROGRAMMATION IMPOSE UN EFFORT SUPPLÉMENTAIRE.....	23
B.– UN TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUPÉRIEUR À CELUI CONSTATÉ EN 2007 EN RAISON D'ÉLÉMENTS QUE LE GOUVERNEMENT NE MAÎTRISE PAS.....	29
C.– COMMENT ATTEINDRE UN DÉFICIT PUBLIC DE 4,6 % DE PIB ? .....	34
1.– Les hypothèses sous-tendant la prévision du Gouvernement .....	34
2.– Au moins 5 milliards d'euros de ressources ou d'économies supplémentaires à prévoir pour 2012.....	36
D.– QUELLE MAJORATION DES RESSOURCES PUBLIQUES DÉCIDER ?.....	38
<b>AUDITION DE M. FRANÇOIS BAROIN, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT</b> .....	41
<b>AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES</b> ..	55



## INTRODUCTION

Le programme de stabilité 2010-2013, traduit en droit interne par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, a tracé un chemin d'assainissement budgétaire qui débouche sur un déficit public de 3 % du PIB en 2013. Le présent débat d'orientation des finances publiques en est un point d'étape.

La première marche qu'est l'année 2011 va être franchie avec succès. Les premières mesures de redressement qui devaient être prises ont été votées en loi de finances et en loi de financement pour 2011. Après une croissance de 1 % du PIB au premier semestre et qui, selon l'INSEE, pourrait s'établir à 0,4 % au deuxième trimestre, la prévision de croissance du Gouvernement, fixée à 2 %, paraît en passe de se réaliser. En conséquence, l'objectif de déficit public pour 2011 – 6 % de PIB – devrait être non seulement atteint mais dépassé – la nouvelle prévision s'établissant à 5,7 %.

La deuxième marche conduit à un déficit public de 4,6 % en 2012. En l'état des annonces du Gouvernement, elle pourrait ne pas être franchie même si la prévision de croissance se réalisait. Pour tenir la trajectoire, les mesures prévues par les textes financiers de l'automne devront garantir le respect de la norme de dépense et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, mais également dégager cinq milliards d'euros d'économies ou de ressources supplémentaires.

Depuis près de dix ans, la politique budgétaire et fiscale suivie par le Gouvernement et la majorité a eu pour objectif de renforcer la compétitivité de l'économie, de valoriser le travail – et donc l'épargne – et de protéger les plus faibles. En libérant du capital pour le secteur productif, en écartant tout risque sur les économies des épargnants, en éloignant la perspective d'un redressement brutal qui mettrait à contribution l'ensemble de la population, y compris les moins fortunés, l'assainissement budgétaire est la continuation de cette politique par d'autres moyens.



## I.- L'ANNÉE 2011 : UNE PREMIÈRE ÉTAPE DE REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE QUI DEVRAIT ÊTRE RÉALISÉE COMME PRÉVU

L'objectif de déficit public pour 2011 – 6 % du PIB – devrait être non seulement atteint mais dépassé – la nouvelle prévision du Gouvernement s'établissant à 5,7 % de PIB. Ce bon résultat est principalement dû à la nette diminution du besoin de financement des collectivités territoriales, qui a été constatée en 2010 et devrait se reporter sur 2011.

Les premiers éléments de l'exécution semblent montrer que les objectifs de réduction de la dépense publique, prévus en loi de programmation, ne seraient pas entièrement tenus et que ce manque à gagner serait compensé par les mesures nouvelles en recettes, prises en loi de finances et loi de financement pour 2011.

### A.- UN EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES À CONFIRMER

L'article 4 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014<sup>(1)</sup> impose le respect scrupuleux d'un objectif d'évolution des dépenses publiques de 0,6 % en volume en moyenne annuelle (soit +0,8 % hors mesures de relance). Exprimé en milliards d'euros, cet objectif se traduit par une augmentation d'un montant cumulé des dépenses publiques par rapport à l'exécution 2010 des montants suivants<sup>(2)</sup> :

#### PROGRESSION DES DÉPENSES DES APU EN VOLUME AUTORISÉE PAR LA LPFP

(en milliards d'euros)

2011	2012	2013	2014
+6	+14	+ 20	+28

Source : article 4 LPFP 2011-2014

Comme le Rapporteur général l'avait indiqué dans son rapport sur la loi de programmation des finances publiques 2011-2014, le respect de cet objectif impose de diviser par trois le rythme de progression des dépenses publiques par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses sur la période 2000-2008 (+ 2,26 % par an). Il peut être appréhendé en mesurant l'effort respectif de réduction de la progression des dépenses des différentes branches des administrations publiques par rapport à leur progression historique entre 2000 et 2008 en se fondant sur les hypothèses du programme de stabilité.

(1) Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 et rapport annexé p 11.

(2) Ces montants sont actualisés en fonction de la prévision d'inflation associée au projet de loi de finances pour l'année concernée. Pour 2011, l'hypothèse d'inflation prévue en PLF est de 1,5 % de sorte que la prévision de croissance des dépenses publiques en volume retenue par le Gouvernement dans le rapport économique, social et financier est de + 0,5 % par rapport au montant des dépenses prévu en 2010 (1094 milliards d'euros) soit + 6 milliards d'euros (1100 milliard d'euros).

**PRINCIPALES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES DU PROGRAMME DE STABILITÉ  
DE LA FRANCE TRANSMIS A LA COMMISSION EUROPÉENNE EN AVRIL 2011**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>PIB</b>	1 907	1 947	2 017	2 100	2 189	2 282
<b>Inflation</b>	-0,4%	1,2%	1,8%	1,75%	1,75%	1,75%
<b>Déficit</b>		-136	-115	-97	-66	-46
<b>Déficit en % de PIB</b>		-7,0%	-5,7%	-4,6%	-3,0%	-2,0%
<b>PO</b>		822	869	911	961	1002
<b>PO en % de PIB</b>		42,2%	43,1%	43,4%	43,9%	43,9%
<b>Recettes non fiscales</b>		136	139	145	151	157
<b>Recettes non fiscales en % de PIB</b>		7,00%	6,90%	6,90%	6,90%	6,90%
<b>Dépense</b>	1 072	1 094	1 124	1 153	1 178	1 205
<i>dont APUC</i>	479	534	543	552	561	570
<i>dont APUL</i>	230	229	235	241	247	253
<i>dont ASSO</i>	497	514	529	545	561	577
<b>Dépense en % de PIB</b>		56,2%	55,7%	54,9%	53,8%	52,8%
<b>Variation annuelle dépense en volume %</b>		0,8%	0,8%	0,8%	0,4%	0,5%
<b>Variation annuelle des dépenses en valeur</b>		+2,1%	+2,7%	+2,6%	+2,2%	+2,3%

**EFFORT EN DÉPENSES A FOURNIR PAR RAPPORT À L'ÉVOLUTION TENDANCIELLE  
DES DÉPENSES SUR LA PÉRIODE 2000-2008**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Prévisions PSTAB 2011-2014</b>						
Dépenses publiques en % du PIB	56,2%	56,2%	55,7%	54,9%	53,8%	52,8%
Croissance annuelle des dépenses APU en milliards d'euros (Mds€) (A)	+42,0	+22,3	+29,3	+29,3	+24,9	+27,2
<i>dont APUC</i>	+17,0	+55,0	+7,7	+9,0	+9,1	+9,3
<i>dont APUL</i>	+7,0	-1,0	+5,9	+6,0	+6,1	+6,3
<i>dont ASSO</i>	+21,0	+17,0	+15,4	+15,6	+16,1	+16,5
Croissance annuelle des dépenses APU en % en volume		0,8%	0,8%	0,8%	0,4%	0,5%
<b>Évolution tendancielle des dépenses <sup>(a)</sup></b>						
Croissance tendancielle annuelle en Mds € hors relance et inv avenir (b) (B)		36,6	42,8	45,1	46,2	47,2
<i>dont APUC(b)</i>		+16,1	+20,0	+21,8	+22,1	+22,5
<i>dont APUL</i>		+7,9	+9,3	+9,4	+9,7	+9,9
<i>dont ASSO</i>		+17,2	+20,9	+21,2	+21,8	+22,5
<b>Effort annuel par rapport à la tendance en Mds € pour respecter le PSTAB (B-A)</b>			-13,4	-15,8	-21,3	-20,0
<i>dont APUC</i>			-12,3	-12,8	-13,0	-13,2
<i>dont APUL</i>			-3,3	-3,4	-3,5	-3,6
<i>dont ASSO</i>			-5,4	-5,6	-5,8	-5,9
<b>Effort cumulé 2011-2014 par rapport à la tendance en Mds</b>			-13,4	-29,2	-50,5	-70,5

(a) +2,26 % en moyenne en volume entre 2000 et 2008

(b) correction de l'effet des dépenses de relance en 2009 (15 Mds €) et en 2010 (5,7 Mds €) et de l'effet des investissements d'avenir en 2010 (34,4 Mds€)

L'effort à la tendance à fournir pour respecter l'objectif d'évolution des dépenses publiques sur la période de programmation est donc très important puisqu'il avoisine 17 milliards d'euros par an d'économie sur les dépenses. Il

s'agit cependant d'une estimation théorique par rapport à la moyenne des dépenses sur longue période.

- En pratique, des efforts ont déjà été largement accomplis en 2010 pour restreindre l'évolution des dépenses publiques, hors dépenses exceptionnelles liées au plan de relance, aux investissements d'avenir et à l'aide à la Grèce. Ainsi, les dépenses publiques ont-elles progressé de 2,1 % en valeur en 2010 soit une progression de 1,3 % en volume. Hors dépenses exceptionnelles, les dépenses publiques ont progressé de 0,6 % en volume en 2010 démontrant la capacité de l'État à la modération de ses dépenses conformément à l'objectif retenu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

S'agissant plus particulièrement des dépenses de l'État, le projet de loi de règlement démontre que la norme « zéro volume » (c'est-à-dire une augmentation des dépenses du périmètre normé limité à l'inflation) a été respectée (-0,02 % en volume en tenant compte de l'inflation réellement constatée). Toutefois, le Rapporteur général a montré dans son rapport sur ce projet de loi de règlement que cette situation a été rendue possible grâce à des économies conjoncturelles sur la charge de la dette et les prélèvements sur recettes d'environ 3,5 milliards d'euros, permettant ainsi de couvrir les dérapages des dépenses du budget général, et en particulier des dépenses d'intervention de guichet (+2,5 milliards d'euros) et des dépenses de personnel (+0,7 milliard d'euros). Or, une telle compensation ne pourra plus intervenir à l'avenir compte tenu de la mise en œuvre de l'introduction de la norme « zéro valeur » qui interdit, en 2011, un dérapage des dépenses du périmètre normé, hors dette et pensions, au-delà du montant arrêté en loi de programmation (275,6 milliard d'euros en 2011 <sup>(1)</sup>).

S'agissant des dépenses de la Sécurité sociale, il faut se féliciter du fait que pour la première fois depuis sa création en 1997, l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie a été respecté en 2010 (-0, milliard d'euros par rapport à l'objectif fixé). Par ailleurs, les prestations chômage ont décéléré par rapport à 2009 en lien avec l'amélioration du marché du travail tandis que les prestations familiales et vieillesse ont progressé à un rythme modéré.

S'agissant enfin des dépenses des collectivités territoriales, l'année 2010 marque le pas vers la modération au regard de la décélération de la masse salariale et surtout des dépenses d'investissement (-7%).

- Pour parvenir à l'objectif d'une progression des dépenses publiques limitée à +0,8 % en volume en 2011, et sur l'ensemble de la période de programmation, la loi de finances pour 2011 a tiré les conséquences des règles d'évolution des dépenses fixées dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, de manière à réduire d'environ 8 milliards d'euros (soit 0,4 % du PIB) l'ensemble des dépenses publiques.

---

(1) Il s'agit du montant visé par l'article 4 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 soit 274,8 milliards d'euros présenté à champ constant de la loi de finances initiale pour 2011.

Les mesures d'économies votées en 2011 sont les suivantes :

– 2,7 milliards d'euros d'économies liés au respect de la double règle d'encadrement des dépenses de l'État dites « zéro volume » et « zéro valeur » à travers la modération de la masse salariale grâce au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux (0,5 milliard d'euros d'économie nette) ; la réduction des dépenses de fonctionnement (0,2 milliard d'euros d'économie) ; la stabilisation des dépenses d'intervention de « guichet » (1,3 milliard d'économies) et la réduction des dépenses d'intervention discrétionnaire en 2011 (0,7 milliard d'euros d'économie) ;

– 0,8 milliard d'euros d'économie lié au gel des concours des collectivités territoriales ;

– 3 à 4 milliards d'euros d'économies réalisées sur les quatre branches du régime général grâce à 1,5 milliard d'euros d'économie résultant de la modération de l'ONDAM, de 0,7 à 1,5 milliard d'économie du fait de la réforme des retraites, et de moindre dépenses de prestations chômage lié à l'amélioration du marché de l'emploi.

• Toutefois, la capacité de l'État à réaliser effectivement ces économies en 2011 reste incertaine.

En premier lieu, le Rapporteur général constate que l'effort réalisé dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2011 pour réduire les dépenses d'intervention de « guichet » versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire répond à des conditions définies par des textes (– 1,3 milliard d'euros) est légèrement inférieur à l'objectif de stabilisation de ces dépenses qui impose de réaliser près de 1,7 milliard d'euros d'économies pour contrecarrer l'évolution tendancielle de ces dépenses <sup>(1)</sup>.

En deuxième lieu, l'exécution 2010 montre que les dépenses du budget général, hors charge de la dette et des pensions, ont tendance à déraper fortement par rapport à la prévision (+ 3,2 milliards d'euros). Or, même si la loi de finances pour 2011 a eu pour effet d'ajuster à la hausse le plafond de dépenses de certaines missions (*Travail et Emploi, Insertion et Solidarité, Sécurité*), les premiers mois de l'exécution 2011 montrent que de nouvelles dépenses imprévues, et non encore gagées, sont intervenues de sorte que le respect de la norme « zéro valeur » n'est pas à ce stade complètement assuré, bien que le Gouvernement se soit engagé à la respecter (+ 460 millions d'euros sur le programme *Appels en garantie*, dépenses liées aux opérations extérieures de la France, dépenses en faveur du secteur

---

(1) Voir les prévisions prévues par le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 p. 33 à 36. Rappelons que la dynamique des dépenses d'intervention a plusieurs origines, du fait par exemple des mécanismes d'indexation automatique des prix (par exemple pour les loyers) ou des prestations (les allocations logement, certains minima sociaux...) ; des effets volume sur le nombre de bénéficiaires d'interventions servies par l'État (pour l'allocation adulte handicapé et les exonérations de cotisations sociales...) ou encore de l'incidence pluriannuelle de décisions déjà prises (par exemple en matière d'investissements ou du fait des contrats de projet État-régions).

agricole...). L'accélération de l'inflation en 2011 conduit en outre à un accroissement de la progression tendancielle des dépenses de guichet indexées ainsi qu'à une augmentation des dépenses de pensions.

En troisième lieu, l'exécution 2010 montre que le quasi-respect de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite (soit 48,4 %) ne produit pas une économie brute d'un montant de 1 milliard d'euros mais de seulement 808 millions d'euros. Plus encore, l'économie nette en résultant ne correspond pas à 50 % de cette économie brute contrairement à ce qui était annoncé. En effet, en 2010, le poids des mesures catégorielles est tel (544 millions d'euros) que l'économie nette résultant de la mise en œuvre de la règle précitée s'est élevée à seulement 264 millions d'euros. Par conséquent, même si le Gouvernement annonce des suppressions de postes de fonctionnaires supérieures à la prévision en 2011 compte tenu de départs en retraite anticipé (+ 538 départs en retraite par rapport à la prévision), il n'est pas démontré, sauf à adopter des mesures nouvelles de modération de l'ensemble des mesures catégorielles, que l'économie nette annuelle en résultant sera supérieure ou égale à 500 millions d'euros en 2011.

Enfin, l'année 2011 sera marquée par le report de certaines opérations liées aux investissements d'avenir initialement prévues en 2010 augmentant les dépenses publiques d'environ 4 milliards d'euros ainsi que par le dynamisme des dépenses de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) qui contribue au financement des énergies renouvelables.

- S'agissant des dépenses des administrations de sécurité sociale, l'année 2011 requiert un effort supplémentaire par rapport à l'exécution 2010 d'environ 1 milliard d'euros d'économie pour respecter l'ONDAM. De plus, l'accélération de l'inflation en 2011 entraîne une hausse des prestations vieillesse et des prestations retraites par rapport aux prévisions initiales pour 2011 (+ 300 millions d'euros en raison de la revalorisation des pensions de 2,1% au 1<sup>er</sup> avril 2011 supérieure à celle de 2010). En revanche, les prestations chômage serait en recul de 2,6 % grâce à la reprise de l'activité.

- Enfin, l'investissement local connaîtrait un redémarrage modéré, à un rythme proche du PIB, après deux années de diminution, dans un contexte de poursuite de l'effort de maîtrise de la dépense locale observé en 2010. Il faut néanmoins observer que l'hypothèse de modération des dépenses locales retenue par le Gouvernement reste fragile puisqu'elle dépend beaucoup de l'évolution des droits de mutation en 2011 et du rythme d'investissement effectivement retenu par les collectivités territoriales.

**Le Gouvernement est conscient de ces tensions sur l'évolution des dépenses publiques puisqu'il révisé à la hausse, dans son rapport sur le débat d'orientation des finances publiques pour 2012, la croissance des dépenses des administrations publiques de + 0,3 % en volume pour 2011.**

La progression en volume des dépenses publiques serait ainsi de + 0,9 % par rapport à l'exécution 2010 contre une prévision à + 0,6 % en loi de programmation. Exprimée en milliards d'euros, et compte tenu d'une inflation prévisionnelle revue à la hausse par le Gouvernement (1,8 % contre 1,5 % en LFI 2011), la progression des dépenses publiques devrait atteindre + 10 milliards d'euros en 2011.

**Le Rapporteur général observe donc qu'en retenant l'hypothèse d'inflation prévue en PLF 2011 (soit 1,5 %), les dépenses publiques augmenteront de +13 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2010, soit 7 milliards d'euros de plus que l'objectif fixé par l'article 4 de la loi de programmation des finances publiques.**

#### B.- LES RAISONS DE LA HAUSSE DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Selon les chiffres publiés par l'INSEE, **le taux de prélèvements obligatoires** passe de 42 % du PIB en 2009 à **42,5 % du PIB en 2010**. Le tableau ci-dessous présente les différents éléments expliquant cette hausse.

##### L'ÉVOLUTION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2010

(en % de PIB)

Taux de prélèvements obligatoires en 2009	42
Disparition des mesures de relance	0,7
Surréaction à la croissance	0,35
Hausse des taux des impôts locaux	0,05
Réforme de la taxe professionnelle	- 0,45
Autres mesures nouvelles	- 0,15
Taux de prélèvements obligatoires en 2010	42,5

La hausse du taux de prélèvements obligatoires s'explique d'abord par la disparition des mesures fiscales de relance, dont l'effet net est évalué à 14,5 milliards d'euros, soit 0,7 % de PIB. Par ailleurs, alors qu'elle était estimée à 0,9 en prévision, l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance ressort à 1,4 en exécution. Cette surréaction générerait environ 7 milliards d'euros de recettes supplémentaires, soit 0,35 % de PIB.

Hors disparition des mesures fiscales de relance, les mesures discrétionnaires prises par le Gouvernement tendent à diminuer le taux de prélèvements obligatoires de 12,8 milliards d'euros, soit 0,6 % de PIB. La réforme de la taxe professionnelle, dont l'impact est évalué à 9,2 milliards d'euros par le Rapporteur général, soit 0,45 % de PIB, voit son coût revu à la baisse en exécution d'environ 4 milliards d'euros par rapport à la prévision, soit 0,2 % de PIB.

En l'absence de détail sur la prévision de 42,2 % faite dans le dernier programme de stabilité, il est difficile de comprendre l'écart de 0,3 % de PIB qui la sépare de l'exécution. Rappelons que cette prévision a été faite sur les chiffres provisoires de l'exécution 2010. Il convient également de noter que la nouvelle

base 2005 utilisée par l'INSEE à compter de l'exécution 2010 diffère de l'ancienne en ce qu'elle minore le PIB et tend donc à augmenter tous les ratios exprimés par rapport au PIB et notamment le taux de prélèvements obligatoires.

**Le taux de prélèvements obligatoires poursuivrait sa hausse en 2011 et pourrait atteindre 43,3 % de PIB.** Le tableau ci-dessous présente les différents éléments expliquant cette hausse.

**L'ÉVOLUTION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2011**

(en % de PIB)

<b>Taux de prélèvements obligatoires en 2010</b>	<b>42,5</b>
Disparition des mesures de relance	0,1
Mesures nouvelles hors réforme de la TP	0,5
Disparition du surcoût temporaire de la réforme de la taxe professionnelle	0,1
Surréaction à la croissance	0,15
<b>Taux de prélèvements obligatoires en 2011</b>	<b>43,35</b>

La progression constatée en 2011 serait d'abord due aux mesures discrétionnaires prises en loi de finances et en loi de financement pour 2011. Nettes de l'impact des mesures antérieures<sup>(1)</sup>, elles expliqueraient une hausse de 0,5 % de PIB du taux de prélèvements obligatoires, auquel s'ajouterait la disparition définitive des mesures fiscales de relance ainsi que celle du surcoût temporaire de la réforme de la taxe professionnelle – chacun de ces éléments conduisant à une hausse de l'ordre de 0,1 point.

Par ailleurs, sur la base d'une prévision d'élasticité à la croissance de 1,1, l'effet de la surréaction serait de l'ordre de 3 milliards d'euros, soit environ 0,15 % de PIB. Enfin, on peut estimer que, compte tenu du remplacement de la taxe professionnelle par deux impositions dont le taux est national, les hausses de taux des collectivités territoriales n'auraient plus qu'un impact marginal, probablement inférieur à 400 millions d'euros<sup>(2)</sup>.

Au final, le taux de prélèvements obligatoires serait supérieur de 0,2 % par rapport à la prévision faite dans le dernier programme de stabilité. Cet écart pourrait s'expliquer par « l'effet base » de 2010 sur 2011, décrit plus haut.

(1) Ces mesures viendraient diminuer d'environ 900 millions d'euros les 11 milliards d'euros de recettes supplémentaires attendues en 2011. Pour plus de précisions sur les mesures antérieures ayant un impact en 2011, se référer au rapport n°2689 relatif au débat d'orientation des finances publiques de juillet 2010, page 29 (à noter que la suppression de la dernière tranche de l'imposition forfaitaire annuelle a été reportée, en loi de finances pour 2011, à 2014).

(2) En 2010, la hausse des taux des impôts locaux a généré 700 millions d'euros de recettes supplémentaires, dont 300 millions dus à l'imposition locale des entreprises. On suppose que le solde de 400 millions d'euros, lié à l'imposition locale des ménages, constitue un plafond en 2011 et 2012.

## C.- UNE RÉVISION À LA BAISSÉ DE LA PRÉVISION DE DÉFICIT PUBLIC GRÂCE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LA SÉCURITÉ SOCIALE

À la suite de la révision à la baisse, en exécution, du déficit public en 2010, de 7,7 % à 7,1 % de PIB<sup>(1)</sup>, le Gouvernement a abaissé la prévision pour 2011, de 6 % en loi de programmation à 5,7 % en programme de stabilité.

En nouvelle base 2005, on constate qu'en exécution tant le taux de prélèvements obligatoires que le taux de dépenses publiques sont revus à la hausse par rapport à la prévision faite dans le dernier programme de stabilité, de 42,2 % à 42,5 % pour le premier et de 56,2 % à 56,6 % pour le second. Il est probable que cet écart entre prévision et exécution soit largement dû au changement de base, qui tend à minorer le montant du PIB et donc à majorer ces deux taux.

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'ensemble des sous-secteurs d'administration publique a constaté une amélioration du solde en exécution 2010 par rapport à la prévision.

### LE DÉFICIT PUBLIC EN 2010 : PRÉVISION ET EXÉCUTION

(en % de PIB)

	LPFP 2011-2014	PSTAB 2011-2014	Écart PSTAB /LPFP
APU	- 7,7	- 7	+ 0,7
État	- 6,3	- 6,2	+ 0,1
ODAC	0,3	0,5	+ 0,2
APUL	- 0,4	- 0,1	+ 0,3
ASSO	- 1,3	- 1,2	+ 0,1

NB : le déficit des ODAC et des ASSO est retraité du reclassement de la CADES et du FRR en ASSO. Le déficit de l'État et des ODAC prend en compte le mode de comptabilisation des dotations consommables du grand emprunt adopté par l'INSEE. Montants en base 2000.

On aurait pu croire que le « gain » de 0,7 % de PIB de déficit constaté en 2010 se reportât intégralement sur le déficit prévisionnel pour 2011, qui se serait alors élevé à 5,3 % de PIB. Avec prudence, le Gouvernement a estimé que certains éléments d'amélioration du solde 2010 ne sont pas pérennes. Comme l'indique le tableau ci-dessous, l'amélioration par rapport à la prévision du solde des collectivités territoriales et de la sécurité sociale viendrait, en 2011, compenser une révision à la hausse du déficit de l'État et des organismes divers d'administration centrale (ODAC) par rapport à la prévision faite en loi de programmation.

(1) Le déficit atteint, en 2010, 7 % de PIB en ancienne base. Pour plus de précisions sur l'exécution 2010, se référer au rapport sur le projet de loi de règlement pour 2010.

**LA PRÉVISION DE DÉFICIT PUBLIC POUR 2011 : ÉCART ENTRE LA PRÉVISION DE LA LOI DE PROGRAMMATION ET LA PRÉVISION RÉVISÉE**

(en milliards d'euros)

	Prévision initiale	Prévision révisée	Écart
État	- 86,4	- 88,2	- 1,8
ODAC	- 5,2	- 5,6	- 0,4
APUL	- 9,9	- 3,3	+ 6,6
ASSO	- 19,1	- 17,3	+ 1,8
<b>APU</b>	<b>- 120,6</b>	<b>- 114,5</b>	<b>+ 6,1</b>

NB : la prévision initiale est retraitée du reclassement de la CADES et du FRR en ASSO.

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

Sur l'État et les ODAC, le Gouvernement estime que non seulement l'amélioration de leur déficit 2010 n'est pas pérenne, mais qu'une dégradation supplémentaire serait constatée en 2011. Sur ces deux sous-secteurs en effet, la prévision de déficit est revue à la hausse par rapport à la loi de programmation de 1,8 milliard d'euros sur l'État et de 400 millions d'euros sur les ODAC.

La révision à la baisse du déficit de l'État en fin d'année 2010 était largement due à des éléments exceptionnels liés à des décisions discrétionnaires – prélèvement sur le fonds d'épargne et sur la société de prise de participations de l'État et report à 2011 du versement d'une somme de 900 millions d'euros à la suite d'une condamnation de l'État, pour un total de 2,3 milliards d'euros<sup>(1)</sup>. Dans ces conditions, il semble logique que le « gain » de déficit constaté en exécution 2010 par rapport à la prévision ne soit pas reportable sur 2011.

La détérioration anticipée par rapport à la prévision faite en loi de programmation serait, selon les informations recueillies par le Rapporteur général, due à des corrections de la clé de passage du déficit en comptabilité budgétaire au déficit en comptabilité nationale – ces corrections minorant les recettes. On peut néanmoins rappeler qu'une dégradation de 630 millions d'euros des recettes de l'État en comptabilité budgétaire a été constatée à la suite du vote du premier projet de loi de finances rectificative pour 2011 par l'Assemblée nationale<sup>(2)</sup>. Il n'est donc pas inenvisageable que le déficit de l'État soit, en exécution, supérieur à la prévision faite en loi de finances initiale.

L'amélioration du solde des ODAC constatée en 2010 ne serait pas non plus pérenne, car largement liée à des reports de charges sur 2011. En 2010, l'amélioration du solde de 0,2 % par rapport à la prévision serait, en effet, due au report à 2011 de certaines dépenses d'investissement d'avenir et à une montée en

(1) Pour plus de précisions sur la révision à la hausse du déficit de l'État entre la dernière prévision et l'exécution, se référer au rapport relatif au projet de loi de règlement pour 2010.

(2) Voir le rapport sur ce projet de loi (n°3503, pages 45 et suivantes). Après prise en compte d'une ouverture de crédits de 460 millions d'euros liée à l'affaire dite « des frégates de Taiwan », la dégradation du solde en collectif atteint 1,1 milliard d'euros. Ce surcoût devrait être compensé d'ici à la fin de l'année par des économies sur la dépense.

charge plus lente que prévu de la partie « chapeau » du revenu de solidarité active qui a conduit le fonds national des solidarités actives à dégager un excédent.

En 2011, le fonds ne serait pas abondé et financerait ses dépenses sur ses réserves, conduisant à la formation d'un déficit. Par ailleurs, un pic de dépenses d'investissements d'avenir serait constaté en 2011, évalué à 4 milliards d'euros en comptabilité nationale et à 5,5 milliards d'euros en comptabilité budgétaire <sup>(1)</sup>, expliquant le déficit prévisionnel inhabituellement élevé de 5,6 milliards d'euros.

Au total, selon la prévision faite en programme de stabilité, le couple État-ODAC verrait, en 2011, son déficit s'accroître de 2,2 milliards d'euros par rapport à la prévision.

Une telle dégradation est « compensée » par une amélioration, par rapport à la loi de programmation, de la prévision de solde 2011 des collectivités territoriales (APUL) et de la sécurité sociale (ASSO).

L'effet « base » jouerait entièrement sur les APUL qui, en 2011, conserveront le gain de 0,3 % de PIB constaté en exécution 2010, leur solde étant amélioré d'autant par rapport à la prévision faite en loi de programmation. Rappelons que le bon résultat constaté en 2010 est du, à titre principal, à une diminution de près de 7 % de l'investissement local et, à titre subsidiaire, à la hausse d'un tiers du produit des droits de mutation à titre gratuit <sup>(2)</sup>. Le Gouvernement estime que ces effets sont pérennes et se reporteraient sur 2011.

Le solde des collectivités territoriales se dégraderait néanmoins de 0,1 % de PIB par rapport à 2010, conformément à la prévision faite en loi de programmation. Leur besoin de financement s'établirait à 3,3 milliards d'euros en 2011, contre une prévision initiale de 9,9 milliards d'euros.

En ce qui concerne les ASSO, le déficit constaté en 2010 s'est révélé inférieur de 0,1 % de PIB à la prévision, en raison notamment de dépenses d'indemnisation du chômage et d'assurance maladie moins importantes qu'anticipé. Logiquement, l'effet base jouerait pleinement sur ces postes et le déficit prévisionnel est revu d'autant à la baisse, soit - 1,8 milliard d'euros.

En 2011, le déficit des ASSO diminuerait de 5,5 milliards d'euros, passant de 22,8 milliards d'euros à 17,3 milliards d'euros. Comme le montre le tableau ci-dessous, cette évolution semble due, en grande partie, au transfert de dettes à la CADES, qui s'accompagne d'un transfert de ressources dont seule une partie minoritaire est compensée par des dépenses au sens de la comptabilité nationale <sup>(3)</sup>.

---

(1) Rappelons que les prêts, prises de participations et apports de fonds propres ne sont pas considérés comme des dépenses au sens de la comptabilité nationale, au contraire des subventions et avances remboursables.

(2) Pour plus de précisions sur la diminution du besoin de financement des collectivités territoriales en 2010, se référer au rapport sur le projet de loi de règlement.

(3) En comptabilité nationale, seul le paiement des intérêts, et non le remboursement du principal, est considéré comme une dépense.

Déduction faite de cet élément, les évolutions seraient variables. Alors que les régimes de base et l'Unedic verraient diminuer leur déficit, de respectivement 3,4 milliards d'euros et 800 millions d'euros, les régimes complémentaires de vieillesse connaîtraient une dégradation de leur solde de plus d'un milliard d'euros. Le déficit des organismes divers d'assurances sociales (ODASS), qui regroupent principalement les hôpitaux, serait en baisse par rapport à la prévision. Il atteindrait 1,1 milliard d'euros, à un niveau certes plus élevé qu'en 2009 mais néanmoins inférieur à celui constaté en 2009 et 2008.

#### LE DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

(en milliards d'euros)

	Compte provisoire 2010	Prévision 2011
<b>ASSO</b>	<b>- 22,8</b>	<b>- 17,3</b>
Dont régimes de base ASSO	- 23,7	- 20,3
Dont fonds concourant au financement des régimes obligatoires de base (y compris CADES et FRR)	+ 4,2	+ 6,9
Dont régimes complémentaires de vieillesse	0,2	- 0,9
Dont Unedic	- 2,7	- 1,9
Dont ODASS	- 0,8	- 1,1

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

#### D.- LA MISE EN ŒUVRE DU « SEMESTRE EUROPÉEN »

##### 1.- Le Parlement doit trouver sa place dans la procédure de « semestre européen »

Couplée au renforcement du pacte de stabilité et de croissance, la mise en place du « semestre européen » conduit à l'instauration d'une nouvelle procédure de surveillance budgétaire au niveau communautaire. En avançant dans le temps l'examen du programme de stabilité par les institutions communautaires, elle conduit à ce que le cadrage budgétaire des lois de finances et des lois de financement soit réalisé au début de l'été sur la base du programme de stabilité éventuellement amendé par les recommandations du Conseil européen. La définition de la place du Parlement au sein de cette procédure est donc cruciale pour garantir ses prérogatives en matière budgétaire.

Le semestre européen se déroule en **deux phases** :

– la première phase s'ouvre au mois de janvier de l'année N-1 avec la nouvelle étude annuelle de la croissance économique européenne, rendue par la Commission européenne. Faisant suite à plusieurs réunions du Conseil dans les différentes formations sectorielles concernées par le sujet, la réunion du Conseil européen du mois de mars clôt cette première étape en adoptant des conclusions tendant à suggérer les grandes lignes des programmes de stabilité et des programmes nationaux de réforme que les États vont proposer ;

– la seconde phase s’enclenche avec la transmission du programme de stabilité et du programme national de réforme, au plus tard début mai. La Commission européenne examine ces programmes et, dans la première quinzaine de juin, publie un avis sur chacun d’eux – l’avis concernant les programmes de la France faisant l’objet de la proposition de résolution transmise à la commission des Finances. Sur cette base, le Conseil européen, qui se réunit, cette année, le 24 juin, formule des recommandations adressées à chacun des États.

**Du point de vue du Parlement, cette évolution emporte deux conséquences qui peuvent remettre en cause le pouvoir budgétaire de la représentation nationale.**

D’une part, le dépôt des programmes de stabilité se fait désormais au mois d’avril – et non plus au mois de décembre – de l’année précédant la première année de la programmation, c’est-à-dire avant le dépôt du projet de loi de finances afférent à la première année de la programmation. Le cadrage budgétaire des textes financiers de l’automne pourrait donc être largement déterminé dès cette date, sans que le Parlement n’ait été consulté.

Il convient néanmoins de remarquer que, à ce stade, les institutions communautaires ne requièrent pas la détermination de l’ensemble des mesures à prendre en loi de finances et en loi de financement pour tenir l’objectif de déficit et s’en tiennent à une analyse macro-économique et macro-budgétaire. Même si la Commission européenne souligne l’absence de documentation de ces mesures dans le programme de stabilité français, elles ne devraient pas être dévoilées avant les quelques jours précédant le dépôt du projet de loi de finances pour 2012 et le Parlement reste maître d’adopter ou de refuser les dispositions proposées par le Gouvernement.

D’autre part, le Conseil européen, l’instance politique la plus haute qui réunit les chefs d’État ou de gouvernement, tiendrait une place centrale dans la procédure en validant le cadrage macroéconomique de la Commission européenne, pour émettre les recommandations adressées à chaque État sur la base du programme de stabilité transmis. C’est donc l’instance politique la plus puissante de l’Union européenne qui est désormais en charge du contrôle des finances publiques des États membres.

En conséquence, il n’est pas à exclure que cette nouvelle procédure budgétaire communautaire de printemps ne conduise à une marginalisation de la procédure budgétaire nationale de l’automne et à une atteinte au pouvoir budgétaire du Parlement, garanti par l’article XIV de la Déclaration des droits de l’Homme et du citoyen de 1789.

Or, le consentement de l’opinion publique à l’effort budgétaire à venir dépendra largement de la légitimité des décisions prises. Il semble donc nécessaire que la représentation nationale, et non les institutions communautaires, demeure formellement maîtresse de telles questions.

**Pour la première année de mise en œuvre de la procédure de semestre européen, l'implication du Parlement est prévue à deux moments de la procédure :**

– avant la transmission du programme de stabilité et du programme national de réforme aux institutions communautaires – durant la seconde quinzaine du mois d'avril –, le Gouvernement s'engage devant le Parlement, sur le fondement de la procédure prévue à l'article 50-1 de la Constitution, sur une trajectoire d'évolution des finances publiques par une déclaration suivie d'un vote. Une telle pratique est prévue par l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Le projet de loi constitutionnelle en cours d'examen pourrait lui donner valeur constitutionnelle ;

– avant que le Conseil européen n'exprime ses recommandations à la fin du mois de juin, l'Assemblée nationale, comme le Sénat, adopte une proposition de résolution, sur la base de l'article 88-4 de la Constitution, portant sur l'avis de la Commission européenne préalable à la réunion du Conseil européen.

Le pouvoir budgétaire du Parlement est préservé en ce qu'il adopte la programmation pluriannuelle avant son examen par les institutions communautaires. L'examen de la proposition de résolution au mois de juin permet de ne pas le limiter à une intervention ponctuelle et de garder une implication dans la procédure jusqu'à son terme.

**Les modalités ainsi définies d'implication du Parlement dans la procédure de semestre européen restent toutefois largement perfectibles pour deux raisons.**

D'une part, le Parlement est dans l'impossibilité d'amender la programmation pluriannuelle, les normes d'évolution ou les règles de gestion des finances publiques associées au programme de stabilité. Il ne peut qu'adopter ou rejeter l'ensemble du programme.

D'autre part, même si l'examen de la proposition de résolution tente d'y remédier, l'implication de la représentation nationale reste largement ponctuelle et limitée à l'envoi du programme de stabilité. De la même manière que les institutions communautaires disposent de plusieurs semaines pour l'examiner, le Parlement devrait pouvoir travailler sur le document en parallèle.

Le Rapporteur général estime, en conséquence, que l'implication du Parlement au sein de la procédure de semestre européen devra désormais passer par le **dépôt, avant la transmission du programme de stabilité à Bruxelles, d'un projet de loi de programmation des finances publiques** – ou, demain, d'un projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques – qui serait examiné au moment même où le programme de stabilité l'est par les institutions communautaires. La représentation nationale disposerait ainsi de la possibilité d'amender la trajectoire de finances publiques. De telles modifications se feraient dans un sens nécessairement plus favorable aux finances publiques du fait des

contraintes de l'article 40 de la Constitution et ne fragiliseraient donc pas la position de la France face aux institutions communautaires.

Le Gouvernement oppose deux arguments contestables à une telle demande.

En premier lieu, il fait valoir que l'éventuelle adoption de recommandations par le Conseil européen tendant à la modification du programme de stabilité interdirait de rendre concomitants le semestre européen et l'examen d'un projet de loi de programmation. Un tel argument n'est guère convaincant : si le Parlement adoptait définitivement le projet de loi de programmation des finances publiques avant la réunion du Conseil européen, il serait certes contraint d'en reprendre l'examen pour le modifier mais ne serait pas moins désavoué que s'il avait voté le programme de stabilité selon la procédure actuelle.

Le Gouvernement fait également valoir qu'il ne dispose pas, avant le début du mois de mai, de l'ensemble des éléments pertinents, notamment d'exécution, pour déterminer avec précision la trajectoire de déficit public. Une telle situation ne l'empêche toutefois pas de transmettre un programme de stabilité aux institutions communautaires. Si des ajustements importants devaient être réalisés, le Gouvernement resterait en mesure d'amender le projet de loi en cours de discussion.

Pour permettre la prise en compte de ces deux remarques, on pourrait imaginer que **le projet de loi de programmation des finances publiques ne soit pas adopté définitivement avant la fin du semestre européen**. La seconde lecture ou la convocation de la commission mixte paritaire pourrait être retardée pour intervenir après la publication de l'avis du Conseil européen, soit à la fin du mois de juin, soit en session extraordinaire en juillet ou en septembre, soit au début de la session ordinaire suivante. Une telle solution permettrait donc au Parlement d'examiner la programmation pluriannuelle des finances publiques en même temps que les institutions communautaires et, le cas échéant, de l'amender, tout en préservant la possibilité, en cas d'avis défavorable du Conseil européen ou en vue d'actualiser la trajectoire de déficit public en fonction des éléments d'exécution les plus récents, de modifier la loi-cadre en cours de discussion.

## 2.— L'avis de la Commission européenne sur la programme de stabilité de la France

Dans son avis sur le programme de stabilité actualisé de la France pour la période 2011-2014, rendu le 7 juin 2011, la Commission européenne estime que la situation économique s'est redressée en France en 2010 de telle sorte que la croissance atteint 1,5 % du PIB. Elle observe également que la France s'est engagée à mettre en œuvre rapidement la réforme du système de retraite adoptée en 2010 et à instaurer une programmation budgétaire pluriannuelle contraignante malgré l'incertitude politique entourant la réforme constitutionnelle.

Elle considère cependant, en premier lieu, que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires pour 2011 et 2012 est trop optimiste. Ainsi, les taux de croissance prévus sont légèrement supérieurs aux projections les plus récentes et restent nettement supérieurs à la croissance potentielle. En outre, la trajectoire d'ajustement du déficit et de la dette reste entourée de plusieurs risques liés au manque de précision de certaines mesures d'économies en dépenses comme en recettes et au fait que les objectifs n'ont souvent pas été atteints par le passé. Sur les recettes, elle précise que les exonérations fiscales et sociales sont très élevées (11% du PIB) et de nature à faire peser un risque sur l'assainissement des finances publiques. Elle regrette donc l'absence d'information précises sur les « niches » qui seront supprimées en 2012 et les années suivantes pour respecter l'engagement de réduire le coût budgétaire de ces dépenses de 0,75 % du PIB sur la période 2011-2013. En l'absence de mesures supplémentaires, elle en conclut que l'effort budgétaire annuel moyen sur la période 2010-2013, fondé sur la tendance du solde structurel est légèrement inférieur à l'effort préconisé par le Conseil européen (> 1 % du PIB) et que l'objectif à moyen terme d'équilibre structurel des finances publiques ne sera donc probablement pas atteint d'ici 2013.

En deuxième lieu, elle estime que la législation actuelle sur la protection de l'emploi est trop stricte, aucune mesure n'ayant été prises pour supprimer la dualité du marché du travail du fait de la segmentation des contrats (CDI / contrat de travail temporaire) au détriment des nouveaux entrants sur le marché du travail et des travailleurs peu qualifiés. La même observation vaut pour l'accès à la formation professionnelle. En outre, elle fait observer que les services publics de l'emploi (Pôle emploi ou services de placement externalisés), qui devraient jouer un rôle majeur pour aider les chômeurs dans leur recherche d'emploi, présentent un bilan mitigé, notamment du fait d'une insuffisance de ressources humaines de Pôle emploi consacrées à l'accompagnement individualisé des chômeurs.

En troisième lieu, elle s'inquiète de la dégradation de la balance commerciale des biens depuis dix ans en raison de la perte de compétitivité sur les coûts salariaux, le salaire minimum comme les impôts et les charges sur le travail restant en France parmi les plus élevés de l'Union européenne. Elle propose donc un rééquilibrage du système fiscal par un déplacement de la charge fiscale sur le travail vers la consommation et l'environnement relativement peu taxés en France par rapport à la moyenne de l'Union européenne.

En dernier lieu, la Commission prône le développement de la concurrence dans les professions réglementées, notamment dans le secteur des services, et dans le commerce de détail.

Elle recommande donc que la France s'attache à pallier à ces insuffisances au cours de la période 2011-2012, à travers cinq propositions :

*« (1) se conformer à la recommandation d'un effort budgétaire annuel moyen supérieur à 1 % du PIB sur la période 2010-2013 et mettre rigoureusement en œuvre les mesures permettant de corriger le déficit excessif en 2013 au plus tard ; préciser les mesures nécessaires à cette fin et utiliser toute recette exceptionnelle pour accélérer la réduction du déficit et de la dette ; poursuivre l'examen de la viabilité du système de retraite et prendre des mesures supplémentaires si nécessaire.*

*(2) dans le respect des pratiques nationales de consultation des partenaires sociaux, redoubler d'efforts pour lutter contre la segmentation du marché du travail en révisant certaines dispositions de la législation sur la protection de l'emploi ; veiller à ce que toute adaptation du salaire minimum favorise la création d'emplois, notamment pour les jeunes et les personnes peu qualifiées.*

*(3) encourager l'accès à la formation afin de contribuer au maintien en activité des travailleurs plus âgés et créer des incitations pour favoriser le retour à l'emploi ; intensifier les politiques actives d'emploi et instaurer des mesures visant à améliorer l'organisation, le processus de décision et les procédures du service public d'emploi pour renforcer l'offre de services et le soutien individualisé destinés aux personnes exposées au risque de chômage de longue durée.*

*(4) accroître l'efficacité du système fiscal, notamment en déplaçant la charge fiscale du travail vers l'environnement et la consommation, et en mettant en œuvre la réduction prévue du nombre et du coût des exonérations fiscales et sociales (y compris les «niches fiscales»).*

*(5) prendre des mesures supplémentaires pour supprimer les restrictions injustifiées dans les secteurs et professions réglementés, notamment dans le secteur des services et du commerce de détail ».*

## II.- L'ANNÉE 2012 : UN OBJECTIF DE DÉFICIT NÉCESSITANT DES MESURES NOUVELLES EN RECETTES ET EN DÉPENSES

L'objectif pour 2012 est une diminution du déficit public de 5,7 % à 4,6 % du PIB. Une diminution spontanée devrait être constatée à hauteur de 0,4 % de PIB en raison de l'accélération de la croissance – de 2 % à 2,25 % – et de l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance, estimée à 1,1.

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.

### A.- SE CONFORMER AUX OBJECTIFS DE RÉDUCTION DE LA DÉPENSE FIXÉS EN LOI DE PROGRAMMATION IMPOSE UN EFFORT SUPPLÉMENTAIRE

#### ● Respecter la double norme de dépenses de l'État en 2012

*– Un budget 2012 construit dans le respect de la double norme de dépense de l'État*

Selon le rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire, sur le périmètre de la norme « zéro volume », le niveau total des crédits serait fixé pour 2012 à 363,3 milliards d'euros, soit le montant prévu en loi de finances initiale pour 2011 augmentée de l'inflation prévisionnelle pour 2012 (+ 1,75%). Par rapport à la trajectoire prévue dans le budget triennal, le niveau de crédits 2012 afficherait donc une légère baisse (– 82 millions d'euros), permettant de respecter strictement l'objectif « zéro volume » défini à partir de la loi de finances initiale pour 2011.

Le Gouvernement prévoit une réduction de la charge de la dette par rapport au budget triennal de 0,5 milliard d'euros permettant de financer les contributions au CAS pensions revues à la hausse du fait de départs en retraite plus importants que prévus en 2011 et de l'accélération de l'inflation en 2010 et 2011 par rapport aux prévisions (1,5 % et 1,8 % par rapport à 1,2 % et 1,5 % initialement prévus).

Sur le périmètre de la norme « zéro valeur » dont le montant s'élèverait à 275,6 milliards d'euros (soit le montant prévu en LFI 2011 en euros courant), les prélèvements sur recettes seraient revus à la baisse et serviraient à financer des augmentations de crédits sur les missions du budget général : – 612 millions d'euros sur le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales compte tenu d'une moindre dépense au titre du fonds de compensation de la TVA lié à la modération des dépenses d'investissement anticipée et – 199 millions d'euros sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

Les plafonds de crédits des missions du budget général prévus par l'article 6 de la loi de programmation des finances publiques seraient strictement respectés pour 18 missions sur 32, en légère baisse sur deux missions (*Économie et Engagement financiers de l'État*) et en augmentation sur les 12 autres missions pour un montant cumulé de 1,2 milliard d'euros.

L'augmentation des crédits de 12 missions doit permettre de faire face au surcroît d'inflation tirant à la hausse les dépenses d'intervention (*Travail et Emploi, Ville et Logement, Régime sociaux de retraite*) et de mettre en œuvre les priorités du Gouvernement :

– actualisation des dépenses d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile au sein de la mission *Immigration, asile, Intégration* (+80 millions d'euros) qui jusqu'à présent étaient systématiquement sous budgétisées ;

– compensation du décalage de la mise en place de la taxe poids lourds au bénéfice de l'AFITF (+149 millions d'euros) et augmentation des moyens en faveur de l'entretien préventif du réseau routier national suite aux conséquences des conditions climatiques hivernales en 2011 (+ 45 millions d'euros dont 35 par redéploiement au sein de la mission) sur la mission *Écologie* ;

– suite du plan *Emploi* instauré en loi de finances rectificative pour 2011 à hauteur de 150 millions d'euros en 2012 sur la mission *Travail et Emploi* ;

– renouvellement de l'effort en faveur de la mission *Justice* (+ 41 millions d'euros) pour augmenter les effectifs (+ 515 ETP) et financer la construction de nouvelles salles d'audience et de centres éducatifs fermés pour les délinquants mineurs ;

– révision à la hausse de certaines dépenses initialement sous évaluées : dépenses de personnel sur la mission *Enseignement scolaire* suite à une actualisation des données (+79 millions d'euros) ; dépenses à caractère opérationnel du ministère de la défense compte tenu de l'augmentation du prix du pétrole (+100 millions d'euros sur la mission *Défense*) ; financement des projets culturels prioritaires – Philharmonie de Paris et Maison de l'histoire de France (+ 60 millions d'euros sur la mission *Culture*) ; et financement d'investissements (immobilier et équipements) en faveur de la mission *Sécurité* (+ 50 millions d'euros).

Le Rapporteur général salue le fait que ces mesures interviennent par la voie de redéploiement de crédits au sein du périmètre de la norme « zéro valeur » et espère éviter ainsi des mesures d'urgence en cours de gestion 2012. Il faut néanmoins avoir à l'esprit un risque lié à un surcroît d'inflation par rapport à la prévision du Gouvernement qui serait de nature à restreindre la capacité du Gouvernement à respecter la double norme de dépense de l'État en 2012.

*– Une réduction de la masse salariale bien enclenchée pour 2012*

Le Rapporteur général soutient la décision du Gouvernement de proroger le gel du point d'indice dans la fonction publique en 2012 et l'encourage à profiter de la réduction du nombre de postes qui sera réalisée en 2011 grâce aux départs en retraite plus nombreux que prévus, pour réduire en valeur la masse salariale de l'État dès 2012.

En 2012, ce sont ainsi 30 401 suppressions de postes qui sont désormais prévues (contre 31 650 prévus en loi de programmation). Le Gouvernement réaffirme que l'objectif de non remplacement de la moitié des départs en retraite sera respecté et 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 » aux agents. Au total, la masse salariale de l'État (hors pensions) connaîtrait une baisse inédite, en valeur, de près de 250 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, à périmètre constant, conformément à l'objectif annoncé dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques repris dans le programme de stabilité.

Le Rapporteur général souhaite néanmoins alerter le Gouvernement sur la nécessité de modérer l'évolution de l'ensemble des mesures catégorielles en 2012 de façon très stricte. En effet, l'exécution 2010 a montré que plus de 67 % de l'économie brute résultant du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été neutralisée par des mesures catégorielles de sorte qu'*in fine* l'économie nette réalisée s'élevait à 265 millions d'euros. Si ce scénario se représentait en 2012, le seul poids des mesures catégorielles annihilerait la possibilité de constater une baisse en valeur de 250 millions d'euros de la masse salariale.

**• Concrétiser les engagements de l'État à réduire ses dépenses de fonctionnement et d'intervention en 2012**

*– Compléter les mesures d'économies sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention en 2012*

Dans son rapport sur le projet de la loi de programmation des finances publiques, le Rapporteur général avait montré que pour respecter les objectifs d'une réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'intervention, le Gouvernement devait en pratique réaliser plus de 8,8 milliards d'économies sur la période 2011-2013 <sup>(1)</sup>.

Rappelons que l'assiette des dépenses de fonctionnement retenue par le Gouvernement s'élève à 10,3 milliards d'euros de sorte que l'économie attendue s'élève à 1,3 milliard d'euros sur la période 2011-2013, dont 200 millions d'euros d'économie nette en 2011.

---

(1) Gilles Carrez, *Rapport sur la programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014*, n°2840, octobre 2010, p. 80 à 84.

S'agissant des dépenses d'intervention, dont l'assiette retenue s'élève à 60 milliards d'euros en 2010, les mesures d'économies annoncées par le Gouvernement dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques sont traitées différemment selon qu'il s'agit de « dépenses de guichet » (objectif de stabilisation entre 2011 et 2013) et des dépenses « hors guichet » (- 3 % entre 2011 et 2013).

#### STABILISATION DES INTERVENTIONS DE GUICHET ENTRE 2011 ET 2013

*(en milliards d'euros)*

	2010	2011	2012	2013	Économies 2011-2013
Montant total	37,6	37,6	37,5	38	
Économies attendues par rapport à l'année n-1	-	-1,7	-2,0	-2,0	-5,7
<i>Progression tendancielle hors mesures d'économies</i>	-	+1,6	+1,8	+2,3	+ 5,7

#### RÉDUCTION DES INTERVENTIONS DISCRÉTIONNAIRES ENTRE 2011 ET 2013

*(en milliards d'euros)*

	2010	2011	2012	2013	Économies nettes cumulées 2011-2013
Montant total	21,9	21,3	20,2	19,1	
Économies attendues par rapport l'année n-1	-	-0,7	-1,1	-1	-2,8
Économies attendues par rapport à l'année n-1 (en %)	-	- 3 %	- 5 %	- 5 %	- 13 %

Or, s'il est vrai que la loi de finances pour 2011 a été l'occasion d'adopter diverses mesures pérennes de réduction des dépenses d'intervention de « guichet », force est de constater que le Gouvernement devra prendre des mesures nouvelles en 2012 et 2013 pour parvenir aux objectifs rappelés ci-dessus.

#### MONTANT DES ÉCONOMIES A RÉALISER POUR RÉDUIRE DE 10 % LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION ENTRE 2011 ET 2013

*(en milliards d'euros)*

	Économies nettes prévues par la LFI 2011	Mesures nouvelles à prendre en 2012	Mesures nouvelles à prendre en 2013
Réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement = 1,03 Mds€	- 0,2	- 0,4	- 0,4
Réduction de 10 % des dépenses d'intervention = 8,5 Mds€	- 2,0	- 1,6	- 1,4
<i>dont réduction des dépenses de guichet = 5,7 Mds€</i>	- 1,3*	- 0,5*	- 0,4*
<i>dont réduction des dépenses discrétionnaires = 2,8 Md€</i>	- 0,7	- 1,1	- 1
<b>Total</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 2</b>	<b>- 1,8</b>

\*Les économies réalisées pour stabiliser les dépenses de guichet sont en principe pérenne et se cumulent d'une année sur l'autre. Ne sont donc mentionnées que les mesures nouvelles nécessaires pour parvenir aux objectifs de la LPPF.

S'agissant des dépenses de guichet, le Gouvernement estime à ce stade qu'il n'est pas nécessaire d'adopter des mesures nouvelles en 2012 car certaines mesures prises en loi de finances pour 2011 bénéficieront d'une montée en charge importante en 2012 (+ 0,3 milliard d'euros) et, dans une moindre mesure en 2013 (voir le tableau ci-après).

**RAPPEL DES MESURES PRISES EN LFI 2011 POUR RÉDUIRE LES DÉPENSES DE GUICHETS**

(en millions d'euros)

Dispositifs supprimés ou réduits	Mission	Modalités	Économies attendues		
			2011	2012	2013
Exonération de l'avantage en nature des repas des salariés du secteur HCR	Travail emploi	Suppression	121	166	172
Exonération de 15 points des particuliers employeurs et régime spécifiques des structures agréées	Travail emploi	Suppression	440*	661	704
Exonérations de cotisations sociales applicables au contrat initiative emploi	Travail emploi	Suppression	9	8	6
Exonération de cotisations sociales accordées aux jeunes entreprises innovantes	Recherche, enseignement supérieur	– plafonnement des rémunérations ; – plafonnement par établissement – sortie progressive au cours de la vie de l'entreprise	57	57	57
Exonération de la part salariale des cotisations sociales pour les salariés de moins de 26 ans, saisonniers agricoles	Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	Suppression	2,9	2,9	2,9
Intéressement spécifique de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)	Travail emploi	Aligné sur celui du RSA	48	50	51
Allocation personnelle d'aides au logement (APL)	Ville et Logement	Alignement de la date d'ouverture des droits sur celle des minima sociaux	120	-	-
Contribution en faveur du fonds national au logement (FNAL)	Ville et logement	Harmonisation au taux de 0,5 %	86	86	86
Réduction de la subvention versée au Fond national de solidarité active (FNSA)	Travail emploi	Utilisation des excédents du FNSA	200	300	300
Subvention au Fonds de solidarité	Travail emploi	Réduction compte tenu de l'extinction de certains dispositifs	200	200	200
Prestations aux anciens combattants	Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Diminution spontanée	50	50	50
<b>TOTAL</b>			<b>1 323,2</b>	<b>1 580,9</b>	<b>1 628,9</b>
<b>TOTAL 2011-2013</b>			<b>4 533</b>		

\* Compte tenu d'un effet calendaire lié à l'appel trimestriel des cotisations., la mesure ne produit ses effets que sur 9 mois.

Source : voir les évaluations préalables des articles du PLF 2011 relatives à ces mesures d'économies.

Le Rapporteur général constate toutefois que les mesures déjà votées ne produiront qu'une économie d'environ 1,6 milliard d'euros alors que la cible fixée par la loi de programmation des finances publiques est de 2 milliards d'euros. Il émet également certaines réserves sur la capacité de la montée en charge en 2012 et plus encore en 2013 des économies mentionnées dans le tableau précédent.

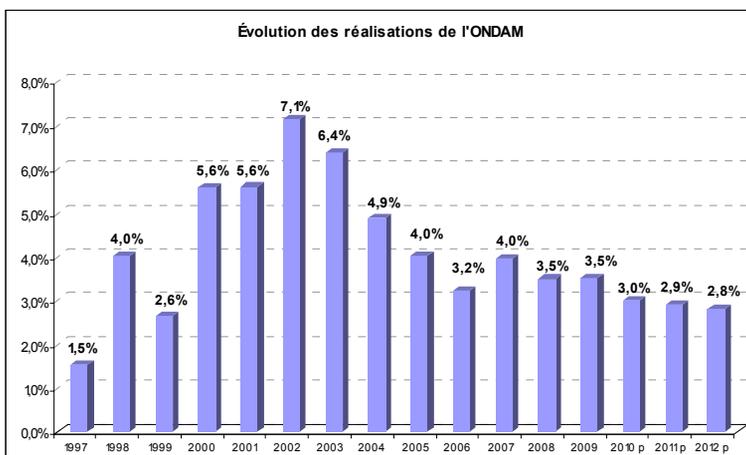
S'agissant par exemple de la suppression des 15 points d'exonération de cotisations sociales en faveur des particuliers employeurs, il est ainsi possible que cette mesure puisse avoir au contraire pour effet de réduire le nombre de particuliers employeurs ou le volume des heures de travail soumises à cotisations sociales.

Le Rapporteur général constate par ailleurs que le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques ne mentionnent aucune mesure nouvelle pour réduire les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'intervention. En particulier, contrairement à l'engagement pris dans le cadre du rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques, aucune mesure nouvelle de réduction des dépenses discrétionnaires n'est annoncée pour 2012.

**Le Rapporteur général invite donc le Gouvernement à préciser très rapidement la façon dont il envisage réaliser de deux milliards d'euros d'économies supplémentaires sur les dépenses de l'Etat en 2012 pour respecter les objectifs fixés dans la loi de programmation.**

**• Tenir l'objectif national de dépenses d'assurance maladie en 2012**

Selon les objectifs fixés par la loi de programmation, le Gouvernement devra contenir le taux de croissance annuelle de l'ONDAM à 2,8 % en 2012 (soit 0,1 % par rapport à 2011). Un effort d'économies de grande ampleur devra donc être réalisé pour tenir un objectif aussi ambitieux. En effet, en dépit des mesures d'économie prises chaque année en loi de financement de la sécurité sociale, la croissance annuelle moyenne de l'ONDAM s'est établie, de 2005 à 2009, à 3,7 %. Comme le Rapporteur général l'avait déjà expliqué dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques, l'effort en dépense à réaliser à compter de 2012 peut ainsi être estimé 1,5 milliard d'euros par an.



**B.– UN TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUPÉRIEUR À CELUI CONSTATÉ EN 2007 EN RAISON D'ÉLÉMENTS QUE LE GOUVERNEMENT NE MAÎTRISE PAS**

Le **taux de prélèvements obligatoires en 2012** pourrait être compris entre 43,6 % si la prévision de réduction de niches fiscales en 2012 est respectée, et 43,8 % si elle était revue à la hausse pour garantir l'atteinte de la cible de déficit public.

Comme le montre le tableau ci-dessous, la surréaction des recettes publiques à la croissance générerait environ 4 milliards d'euros de ressources supplémentaires, soit 0,2 % de PIB, sur la base d'une hypothèse d'élasticité de 1,1. Par ailleurs, l'impact des mesures nouvelles pourrait être compris entre 3 milliards d'euros selon la prévision initiale du Gouvernement, et 6 milliards d'euros, si l'ajustement nécessaire à l'atteinte de l'objectif de déficit public se faisait intégralement sur les recettes.

Le tableau ci-dessous offre une analyse de l'évolution prévisible du taux de prélèvements obligatoires en 2012.

**LE TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2012**

*(en % de PIB)*

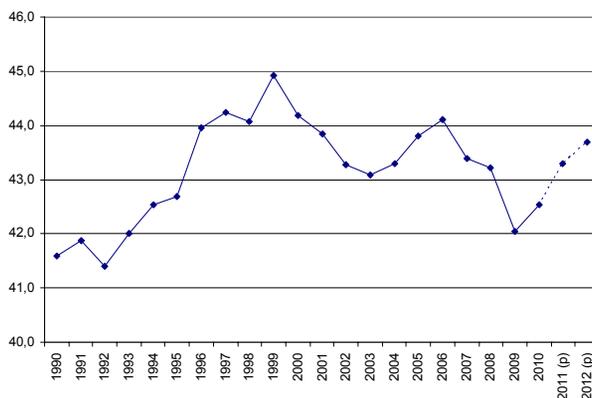
	<b>Prévision du Rapporteur général</b>	<b>PSTAB 2011-2014</b>
<b>Taux de prélèvements obligatoires en 2011</b>	<b>43,3</b>	<b>43,1</b>
Surréaction	0,2	
Mesures nouvelles	0,15 à 0,3	
<b>Taux de prélèvements obligatoires en 2012</b>	<b>43,65 à 43,8</b>	<b>43,4</b>
<b>Croissance</b>	<b>0,35 à 0,6</b>	<b>0,3</b>

NB : la prévision du Rapporteur général se fonde sur la nouvelle base 2005 utilisée par l'INSEE, celle du programme de stabilité sur l'ancienne, ce qui explique probablement la différence dans le taux de prélèvements obligatoires en 2011.

Comme l'indique le graphique ci-après, un tel taux resterait inférieur aux pics de 44,9 % en 1999 et de 44,1 % en 2006.

## LE TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DE 1990 À 2012

(en % de PIB)



Source : INSEE de 1990 à 2010. Prévisions du Rapporteur général pour 2011 et 2012.

Avec une prévision de l'ordre de 43,6 % en l'état des annonces du Gouvernement, le taux de prélèvements obligatoires serait supérieur aux 43,4 % constatés en 2008 <sup>(1)</sup>. Un tel constat pourrait laisser croire que les décisions prises par le Gouvernement et la majorité ont conduit à alourdir la pression fiscale. Une telle analyse serait erronée car le taux de prélèvements obligatoires évolue en fonction de trois déterminants, dont les deux derniers échappent à l'État :

- les mesures nouvelles décidées par le Gouvernement et le Parlement ;
- les mesures nouvelles décidées par les collectivités territoriales, c'est-à-dire principalement les hausses des taux des impôts locaux ;
- la surréaction des prélèvements obligatoires à la croissance, qui renvoie à la notion d'élasticité.

Comme le montre le tableau ci-dessous, ce sont ces deux derniers éléments qui semblent expliquer la hausse la hausse du taux de prélèvements obligatoires entre 2007 et 2012.

### ÉVOLUTION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ENTRE 2007 ET 2012

(en % de PIB)

Taux en 2007	Surréaction	Hausse taux impôts locaux	Mesures nouvelles	Taux en 2012
43,4	0,3	0,15	- 0,25	43,6

NB : en l'état des annonces du Gouvernement, le taux de prélèvements obligatoires atteindrait 43,6 % en 2012.

(1) Le taux de 43,4 % en 2008 est celui découlant de l'utilisation de la nouvelle base 2005 à laquelle a désormais recours l'INSEE. En ancienne base, il s'élevait à 43,2 %. Cet écart est uniquement lié à une nouvelle méthode de calcul du PIB qui tend à minorer son montant et à augmenter l'ensemble des ratios l'intégrant au dénominateur.

En effet, comme le montre le tableau suivant, la surréaction des prélèvements obligatoires à la croissance et les hausses des taux des impôts locaux expliqueraient un surplus de prélèvements obligatoires de respectivement 0,3 % et 0,15 % de PIB <sup>(1)</sup>.

**IMPACT SUR LE TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRE  
DES ÉLÉMENTS NON MAÎTRISÉS PAR LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT**

*(en points de taux de prélèvements obligatoires)*

	<b>Surréaction à la croissance</b>	<b>Hausses de taux des impôts locaux</b>
2008	0,1	0
2009	- 0,5	0,1
2010	0,35	0,05
2011 (p)	0,15	0
2012 (p)	0,2	0
<b>TOTAL</b>	<b>0,3</b>	<b>0,15</b>

*Source : 2008 et 2009 : rapports sur les prélèvements obligatoires annexés aux projets de loi de finances ; 2010 à 2012 : calculs du Rapporteur général.*

D'une part, il n'est pas inhabituel que, en période d'accélération de la croissance économique, les prélèvements obligatoires croissent plus rapidement que le PIB – ils « **surréagissent** » à la croissance. Le numérateur progressant plus rapidement que le dénominateur, le taux de prélèvements obligatoires augmente.

L'année 2009 a connu un effondrement historique des prélèvements obligatoires en raison de la récession – le Gouvernement en évaluant l'impact à - 0,5 % de PIB. Toutefois, dès 2010, a été constaté un rebond substantiel, traduit par une élasticité de 1,4.

Le Gouvernement anticipe que la surréaction des prélèvements obligatoires à l'accélération de la croissance se poursuive en 2011 et 2012 et prévoit, en conséquence, une élasticité de 1,1 au cours de ces deux années. Sur la base d'une telle hypothèse, la surréaction conduirait à une hausse de 0,15 point en 2011 et de 0,2 point en 2012 du taux de prélèvements obligatoires.

Au final, entre 2010 et 2012, les pertes de recettes constatées du fait de la récession de 2009 auraient été plus que compensées. Un tel phénomène, conduisant à une hausse « spontanée » du taux de prélèvements obligatoires, a été constaté en 1999 et entre 2004 et 2006. À ces deux moments, alors qu'aucune mesure nouvelle d'ampleur substantielle n'est venue accroître le montant des prélèvements obligatoires, leur part dans le PIB a augmenté de 0,8 point en 1999 et de 0,9 point entre 2004 et 2006.

---

*(1) Compte tenu du changement de la base utilisée par l'INSEE pour mesurer le PIB, la comparaison entre les évaluations du Gouvernement, faites dans les rapports relatifs aux prélèvements obligatoires avant changement de base pour les années 2008 et 2009, et celles du Rapporteur général, faites pour 2010 à 2012 sur la nouvelle base, sont nécessairement approximatives et constituent des ordres de grandeur.*

D'autre part, les **hausse des taux des impôts locaux** pourraient expliquer une hausse de l'ordre de 0,15 point du taux de prélèvements obligatoires sur l'ensemble de la législature. En cohérence avec le cycle électoral entamé en 2008, leur impact a été évalué à 2,2 milliards d'euros en 2009 et à 700 millions d'euros en 2010, soit un total de 0,15 % de PIB. À compter de 2011, on peut estimer que leur impact serait négligeable car la taxe professionnelle est remplacée par des impositions dont le taux est national. L'imposition locale des entreprises, dont la hausse avait généré 300 des 700 millions d'euros supplémentaires en 2010, n'aurait donc plus d'impact sur le taux de prélèvements obligatoires.

Les **mesures nouvelles adoptées par le Gouvernement et le Parlement** viendraient en *diminution* du taux de prélèvements obligatoires. Elles pourraient expliquer une baisse du taux entre 2007 et 2012 d'environ 0,25 % – selon la programmation prévue par le Gouvernement pour 2012 et y compris mesures antérieures à la XIII<sup>ème</sup> législature.

Les principales mesures d'allègement de la pression fiscale, adoptées sous la XIII<sup>ème</sup> législature et récapitulées dans le tableau suivant, auraient un impact, à fin 2010, de plus de 23 milliards d'euros.

**LES PRINCIPALES MESURES D'ALLÈGEMENT DE LA PRESSION FISCALE  
ADOPTÉES SOUS LA XIIIÈME LÉGISLATURE À FIN 2010**

(en milliards d'euros)

<b>TOTAL</b>	<b>- 23,4</b>
TEPA	- 10,6
Réforme de la taxe professionnelle	- 6
TVA restauration	- 3,1
Crédit d'impôt recherche	- 1,3
Imposition forfaitaire annuelle	- 0,9
Crédit d'impôt en faveur du développement durable	- 0,8
Loi de modernisation de l'économie	- 0,4
Suppression de l'impôt de Bourse	- 0,3

NB : le coût est celui constaté à fin 2010 (hors réforme de la TP qui est le coût estimé en régime de croisière), sans prise en compte de la croissance spontanée du coût des mesures.

Source : Calcul du Rapporteur général pour le coût de la réforme de la taxe professionnelle. Ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État et rapports relatifs aux prélèvements obligatoires et leur évolution annexés aux projets de loi de finances pour les autres évaluations..

Il convient de remarquer que l'impact budgétaire de ces mesures pourrait être revu à la hausse d'ici à 2012. Le coût des mesures relatives au crédit d'impôt recherche devrait poursuivre sa progression et probablement dépasser 2 milliards d'euros. Par ailleurs, l'accélération de la croissance devrait conduire à un recours accru aux heures supplémentaires et à une hausse du coût de la loi TEPA.

Au total, le coût des mesures d'allègement adoptées sous la XIII<sup>ème</sup> législature pourrait dépasser 25 milliards d'euros en 2012, auxquels s'ajouteraient pour 3 milliards d'euros les allègements dus à des mesures antérieures <sup>(1)</sup>.

Les principales mesures de rendement adoptées entre le début de la législature et le 1<sup>er</sup> janvier 2011 atteindraient 20 milliards d'euros.

#### LES PRINCIPALES MESURES FISCALES DE RENDEMENT ADOPTÉES SOUS LA XIII<sup>o</sup> LÉGISLATURE

(en milliards d'euros)

<b>TOTAL Principales mesures de rendement</b>	<b>20</b>
Mesures LFI et LFSS 2011	13,5
<i>Réforme des retraites</i>	3,7
<i>Financement de la dette sociale</i>	3,6
<i>Niches</i>	4,6
<i>Autres mesures LFI et LFSS 2011</i>	1,6
LFSS 2010 (forfait social, suppression exonération décès sur assurance vie)	0,8
LFSS 2009 (forfait social et contribution des organismes complémentaires)	1,4
LFSS 2008 (indemnités mise à la retraite d'office, suppression exonération AT-MP, contribution stock-options, hausses de prélèvements sociaux)	1,3
Financement du revenu de solidarité active	1,5
Financement de l'audiovisuel	0,5
Bio-carburants	0,5
Cotisation patronale à l'association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés	0,6

NB : le rendement des mesures adoptées en LFI et LFSS pour 2011 inclut le rendement prévisionnel pour 2012. Par ailleurs, le rendement est celui constaté la première année, sans prise en compte de la croissance spontanée du dispositif.

Source : rapports sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexés aux projets de loi de finances.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, elles sont dues, à titre principal, aux mesures adoptées en loi de finances et en loi de financement pour 2011. Elles sont liées, à titre subsidiaire, aux mesures prises régulièrement en loi de financement pour renforcer les ressources de la sécurité sociale.

Au total, avant les textes financiers de l'automne prochain, l'impact de l'ensemble des mesures nouvelles viendrait en diminution des prélèvements obligatoires pour environ 8 milliards d'euros, soit 0,4 % de PIB. Les réductions de niches supplémentaires prévues pour 2012 devant s'élever à 2 milliards d'euros dans la programmation du Gouvernement, l'impact des mesures nouvelles entre 2008 et 2012 atteindrait entre 0,25 % de PIB et 0,3 % de PIB, dont 0,15 % de PIB liés à des mesures antérieures à la XIII<sup>ème</sup> législature.

Ce montant serait, le cas échéant, réduit à concurrence du rendement des mesures qui pourraient s'ajouter à celles déjà prévues par le Gouvernement en loi de finances et en loi de financement pour 2012 dans le but d'atteindre la cible de déficit prévue.

---

(1) Principalement dégrèvement pour investissements nouveaux pour 3,4 milliards d'euros et abaissement du taux réduit d'imposition des plus-values à long terme pour 1,3 milliard d'euros.

En aucun cas, les mesures prises au cours de la législature n'auront donc augmenté la pression fiscale. Elles auront, en revanche, permis de modifier la structure de la fiscalité dans un sens plus favorable au travail et à la compétitivité de l'économie.

## C.– COMMENT ATTEINDRE UN DÉFICIT PUBLIC DE 4,6 % DE PIB ?

Le programme de stabilité pour les années 2011 à 2014 transmis aux institutions communautaires au mois de mai dernier reprend les objectifs de déficit fixés par la loi de programmation pour les années 2011 à 2014.

### LA TRAJECTOIRE DE DÉFICIT PUBLIC

(en % de PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014
Loi de programmation 2011-2014	- 7,7	- 6	- 4,6	- 3	- 2
PSTAB 2011-2014	- 7	- 5,7	- 4,6	- 3	- 2
Écart PSTAB 2011/LPFP	0,7	0,3	0	0	0

L'atteinte de l'objectif de 4,6 % de PIB fixé pour 2012 semble moins ardue qu'initialement prévu. Du fait de l'exécution constatée en 2010, l'ampleur de la réduction du déficit - 1,1 % de PIB - est semblable à celle réalisée en 2011 <sup>(1)</sup>.

Dans ces conditions cet objectif sera atteint à deux conditions : la réalisation des hypothèses sur lesquelles se fonde la prévision du Gouvernement et l'adoption des mesures requises pour assurer la maîtrise de la dépense et la hausse des ressources.

#### 1.– Les hypothèses sous-tendant la prévision du Gouvernement

Le Gouvernement fonde sa prévision de déficit pour 2012 sur quatre hypothèses principales.

En premier lieu, **l'objectif de déficit pour 2011**, révisé à la baisse à 5,7 % du PIB, doit être atteint. Si l'exécution se révélait en dégradation par rapport à la prévision, le « retard » pris en 2011 se répercuterait sur 2012 et pourrait remettre en cause la prévision de déficit public.

À ce stade, l'atteinte de la cible fixée pour 2011 semble en bonne voie en raison notamment du rebond spectaculaire - + 1 % - de la croissance du PIB constatée au premier trimestre. Il demeure néanmoins des inconnues, en particulier la capacité de l'État à respecter la norme de dépenses et celle de l'assurance-maladie à tenir l'ONDAM. Il convient d'ailleurs de noter que le projet de loi de finances rectificative en cours de discussion revoit les recettes de l'État à la baisse

(1) Rappelons qu'en 2011, la disparition des mesures temporaires constatées en 2010 (plan de relance et surcoût transitoire de la réforme de la taxe professionnelle) conduit à une baisse mécanique du déficit public de l'ordre de 0,6 % de PIB.

de 630 millions d'euros et les dépenses en hausse de 430 millions d'euros. A cela s'ajoute le risque de voir apparaître en cours de gestion des dépenses nouvelles (surcoût des opérations extérieures en Libye et en Côte d'Ivoire, aides en faveur du secteur agricole liées à la sécheresse) ou de constater une progression des dépenses indexées sur l'inflation compte tenu d'une inflation réelle supérieure à la prévision.

En deuxième lieu, **la prévision de croissance pour 2012** – 2,25 % – doit se réaliser. À cet égard, plusieurs organismes ont revu la prévision de croissance de la France à la hausse en 2012. Elle est ainsi estimée à 2 % par le Fonds monétaire international, 2,1 % par l'OCDE et 2 % par la Commission européenne. Il convient d'ailleurs de remarquer que, depuis le rebond de la croissance au premier semestre 2009, les prévisions du Gouvernement se sont systématiquement révélées plus pessimistes que la réalité.

Toutefois, dans l'hypothèse où la croissance du PIB en 2012 était semblable à celle prévue en 2011, soit + 2 %, il s'en suivrait un manque à gagner de l'ordre de 3 milliards d'euros en recettes fiscales, venant dégrader de 0,15 % de PIB le déficit public.

En troisième lieu, **l'hypothèse d'élasticité à la croissance des prélèvements obligatoires** a été fixée à 1,1 par le Gouvernement. Sur cette base, un surplus de recettes d'environ 3,5 milliards d'euros par rapport à une élasticité unitaire profiterait aux administrations publiques et viendrait réduire d'environ 0,2 % de PIB le déficit public. Une telle hypothèse paraît plausible dans un contexte de rattrapage des recettes fiscales à la suite du fort creusement constaté en 2009.

Plus particulièrement, le produit de l'impôt sur les sociétés devrait continuer à progresser sensiblement en 2012 après un rebond marqué en 2010 et 2011. Ainsi, avec une prévision d'IS net à 43,1 milliards d'euros en 2011, son produit est dans le haut de la fourchette comprise entre 38,1 milliards d'euros et 43,1 milliards d'euros, définie par le Gouvernement au moment du dernier débat d'orientation des finances publiques. Si tel était encore le cas en 2012, le produit de l'IS net pourrait atteindre 51 milliards d'euros, soit 2,44 % de PIB, à un niveau proche de la moyenne constatée entre 2002 et 2008 (2,5 % de PIB).

Dans ces conditions, la surréaction de l'IS à la croissance serait de l'ordre de 6,4 milliards d'euros et pourrait permettre la réalisation de l'hypothèse d'élasticité du Gouvernement.

Rappelons que la croissance de l'IS devrait être ralentie par l'accumulation, au cours de la crise, de stocks de déficits reportables en avant, dont le coût potentiel pour les finances publiques est évalué par le compte général de l'État à 53 milliards d'euros à fin 2010 contre 50 milliards d'euros à fin 2009. La poursuite de la montée en charge du crédit d'impôt recherche devrait également amputer le rendement de l'imposition d'environ 600 millions d'euros

supplémentaires en 2012, après 550 millions d'euros prévus en 2011, le montant de la dépense fiscale pouvant alors atteindre 2,7 milliards d'euros. Rappelons que l'apurement des créances consécutif au plan de relance tend à minorer ce dernier montant et que le versement par l'État des créances non imputées à compter de 2014 devrait conduire à l'augmenter sensiblement.

Inversement, l'apurement des stocks de créances de *carry-back* et de crédit d'impôt recherche à la suite du plan de relance permettrait un rebond supplémentaire de 900 millions d'euros de l'IS en 2012.

Il convient également de rappeler que le poids des mesures d'assiette pourrait ralentir la progression des recettes fiscales nettes. Comme indiqué plus haut, la hausse prévisible du coût des exonérations des heures supplémentaires viendrait, par exemple, en diminution de la croissance spontanée et donc de la surréaction des prélèvements obligatoires.

Enfin, un dernier élément de moindre importance est l'impact des **hausse des taux des impôts locaux votées par les collectivités territoriales**. Il s'est établi à 700 millions d'euros en 2010, dont 300 millions d'euros dus à des hausses d'imposition sur les entreprises. Compte tenu du remplacement de la taxe professionnelle par des impositions dont le taux est national, il est probable que l'impact de ce phénomène serait moindre à compter de 2011.

## 2.– Au moins 5 milliards d'euros de ressources ou d'économies supplémentaires à prévoir pour 2012

Dans l'hypothèse où l'ensemble des conditions mentionnées ci-dessus se réalisaient, le déficit public diminuerait spontanément de 0,4 % de PIB en 2012 : 0,2 % du fait de l'accélération de la croissance du PIB et 0,2 % par l'effet combiné de l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance et des hausses de taux votées par les collectivités territoriales.

Resterait donc 0,7 % de PIB, soit 14 milliards d'euros, de réduction du déficit à assurer par l'adoption de mesures discrétionnaires, par des économies sur la dépense ou par des hausses de ressources.

Pour comprendre les voies et moyens de la réduction du déficit public en 2012, la comparaison avec 2011 est utile car, dans les deux cas, l'ampleur de l'amélioration du solde atteint environ 1,1 % de PIB.

Le tableau ci-dessous illustre cette comparaison en présentant une décomposition simplifiée des modalités prévisionnelles de réduction du déficit public en 2011 et en 2012. Il se fonde sur l'hypothèse que les objectifs de maîtrise de la dépense de l'État – double norme – et sur l'assurance maladie – ONDAM – sont respectés en 2012, ce qui nécessite l'adoption de mesures nouvelles en projets de loi de finances et de financement pour 2012.

Il en ressort qu'en l'état actuel des annonces du Gouvernement, et même si les économies prévues sur la dépense étaient réalisées, il resterait un besoin de financement de l'ordre de 0,15 % de PIB, soit 3 milliards d'euros, à couvrir pour atteindre l'objectif de 4,6 % de déficit public.

#### LES MODALITÉS PRÉVISIONNELLES DE RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC

(en % de PIB)

		2011	2012
Prévision de solde de base		- 7,1 <sup>(1)</sup>	- 5,7
Mesures discrétionnaires	Économies sur la dépense prévues par le Gouvernement	0,4	0,4
	Hausse discrétionnaire des prélèvements obligatoires	0,5	0,15
	<b>Sous-total effet des mesures discrétionnaires</b>	<b>0,9</b>	<b>0,55</b>
Évolution spontanée des recettes publiques	Élasticité et hausse des taux des impôts locaux	0,2	0,2
	Accélération de la croissance		0,2
	<b>Sous-total effet de l'évolution spontanée</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>
<b>Reste à financer</b>			<b>0,15</b>
<b>Objectif de solde</b>		<b>- 6</b>	<b>- 4,6</b>

Deux éléments ressortent de la décomposition illustrée par le tableau.

D'une part, l'effet des mesures discrétionnaires, que l'on peut assimiler à l'effort de **réduction du déficit structurel**<sup>(2)</sup>, serait substantiellement inférieur en 2012 par rapport à ce qui a été réalisé en 2011. Sur le plan des dépenses, le montant des économies réalisées serait stable dès lors que la réforme des retraites poursuit sa montée en charge et que les objectifs ne sont pas (du fait de la double règle applicable au budget de l'État) ou peu (du fait d'un ONDAM en baisse de 0,1 %) modifiés. En ce qui concerne les recettes, en revanche, alors que le montant net des hausses de prélèvements obligatoires atteindrait 10 milliards d'euros en 2011, il serait limité à 3 milliards d'euros en 2012.

En conséquence, l'effort de réduction du déficit structurel, prévu en moyenne annuelle à 1 % de PIB dans la programmation pluriannuelle, s'établirait à seulement 0,55 % du PIB en 2012.

Le Rapporteur général estime que, plutôt que le solde effectif, c'est le solde structurel, dont l'évolution est mesurée par l'effort structurel, qui doit guider l'assainissement des finances publiques. En conséquence, **les textes financiers de l'automne devront prévoir des mesures supplémentaires d'économies sur la dépense ou de hausses de prélèvements obligatoires pour que la cible de réduction du déficit structurel de 1 % de PIB par an, sur laquelle la France s'est engagée devant ses partenaires européens, soit atteinte.**

D'autre part, le manque à gagner découlant d'un moindre impact des mesures discrétionnaires ne serait pas entièrement compensé par l'effet de l'évolution spontanée des recettes publiques. L'accélération de la croissance du

(1) Le solde prévisionnel de base intègre l'impact de la disparition des mesures temporaires.

(2) Une assimilation entre impact des mesures discrétionnaires et variation du solde structurel peut être faite dès lors que l'on considère que le croissance potentielle de l'économie reste inchangée.

PIB – de 2 % à 2,25 % – permettrait un surcroît de ressources par rapport à 2011 que l'on peut estimer à 3 milliards d'euros, soit environ 0,15 % de PIB.

Malgré l'accélération de la croissance, il demeurerait donc un **besoin de financement de l'ordre de 0,15 % de PIB**, soit environ 3 milliards d'euros. En l'absence de mesures venant compléter les annonces faites par le Gouvernement, il est envisageable que l'objectif de solde prévu pour 2012 ne soit pas atteint.

#### D.- QUELLE MAJORATION DES RESSOURCES PUBLIQUES DÉCIDER ?

Le Rapporteur général a déjà démontré la nécessité de prévoir 2 milliards d'euros supplémentaires d'économies sur les dépenses de l'État pour respecter, en 2012, les objectifs fixés à l'article 4 de la loi de programmation pour les années 2011-2014 et par tant atteindre l'hypothèse du Gouvernement d'une baisse du déficit public de 0,4 point de PIB en 2011.

L'article 9 de la même loi prévoit une hausse nette des prélèvements obligatoires due à des mesures discrétionnaires prises à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010 de 3 milliards d'euros en 2012. Cet objectif a été repris dans le programme de stabilité.

On peut estimer qu'environ 1,2 milliard d'euros de hausse de ressources serait **déjà engagé du fait de mesures antérieures** :

– les mesures adoptées en lois de finances et de financement pour 2011 ont un impact positif sur 2012 de l'ordre de 2 milliards d'euros ;

– la réforme de l'imposition du patrimoine pourrait avoir un impact négatif de l'ordre de 500 millions d'euros en cumulé <sup>(1)</sup> sur 2011 et 2012 ;

– le coût net du projet de loi de financement rectificatif pour 2011 serait supérieur à 300 millions d'euros d'après les évaluations préalables annexées au projet de loi.

Le tableau suivant récapitule les principales mesures adoptées depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010 et ayant un impact budgétaire en 2011.

#### LES « COUPS PARTIS » EN 2012

(en milliards d'euros)

<b>TOTAL mesures engagées</b>	<b>1,2</b>
Coût cumulé 2011-2012 de la réforme de l'imposition du patrimoine	- 0,5
Coût cumulé 2011-2012 PLFSS rectificatif pour 2011	- 0,3
Mesures antérieures	2

---

(1) La prise en compte du coût cumulé de la réforme se justifie par le fait qu'elle crée un manque à gagner en 2011 qui ne sera pas compensé et conduira donc à ne pas respecter l'objectif de hausse de prélèvements obligatoires fixé pour 2011. Dans l'esprit de la future loi-cadre d'équilibre des finances publiques un rattrapage doit donc être effectué en 2012.

Le strict respect de l'objectif fixé en loi de programmation conduirait donc à prévoir 1,8 milliard d'euros de mesures nouvelles dans les textes financiers de l'automne. Toutefois, comme indiqué plus haut, il est probable qu'un tel effort soit insuffisant pour atteindre l'objectif de déficit public de 4,6 % de PIB en 2012.

En conséquence, si le Gouvernement ne décidait pas d'instaurer des mesures nouvelles de réduction des dépenses publiques en 2012 au-delà de l'objectif de 0,4 point de PIB prévu, **seul un effort supplémentaire de réduction des dépenses fiscales de l'ordre de 3 milliards d'euros par rapport à l'objectif initialement fixé** permettrait de réduire le déficit public dans une telle proportion.

Le tableau suivant compare le scénario de hausse des ressources du Gouvernement avec celui du Rapporteur général.

**DIMINUTION PRÉVISIONNELLE DES DÉPENSES FISCALES EN 2012**

*(en milliards d'euros)*

<b>TOTAL mesures déjà engagées pour 2012</b>		<b>1,2</b>	
<b>Scénario du Gouvernement</b>		<b>Scénario du Rapporteur général</b>	
Mesures en LFI et LFSS 2012	1,8	4,8	Mesures en LFI et LFSS 2012
<b>TOTAL hausse des ressources en 2012</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>TOTAL hausse des ressources en 2012</b>



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

*Au cours de sa première séance du mardi 21 juin 2011, la Commission entend M. François Baroin, ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010, et sur le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques.*

**M. Michel Bouvard, président.** Je vous prie d'excuser l'absence du président Jérôme Cahuzac, retenu par d'autres obligations.

Nous accueillons M. François Baroin, ministre du Budget et des comptes publics, sur le projet de loi de règlement des comptes de l'année 2010 ainsi que sur le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques, qui aura lieu lundi 27 juin prochain.

Nous avons déjà entendu M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, le 25 mai dernier, sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État au titre de l'année 2010, au cours de laquelle nous avons examiné quatre projets de lois de finances rectificatives.

Dans un contexte international de sortie de crise, cet exercice 2010 s'est achevé sur un déficit accru de 10,8 milliards d'euros par rapport au niveau déjà exceptionnellement élevé de 2009, pour atteindre 148,8 milliards. Plusieurs événements particuliers l'ont marqué : au titre de la sortie de crise, le programme d'investissements d'avenir et l'achèvement du plan de relance ; au titre de la participation à la stabilité de la zone euro, l'aide à la Grèce ; au titre des grandes réformes engagées pour soutenir la compétitivité de nos entreprises, la réforme de la taxe professionnelle et, plus généralement, la réorganisation de la fiscalité territoriale.

Mais, au-delà de l'impact de ces événements exceptionnels, le déficit structurel reste élevé et l'évolution de nos finances publiques est une préoccupation majeure, dans un contexte de forte turbulence de la zone euro.

À défaut d'avoir pu prendre connaissance du rapport que nous avons eu tardivement, je m'exprimerai à partir des programmes de réforme pour 2011 et de stabilité pour 2011-2014 que le Gouvernement a adressés, début mai, à la Commission européenne et qui ont donné lieu, le 7 juin, à des recommandations et à un avis. Tout en saluant les réformes structurelles qui doivent porter leurs fruits dès l'année prochaine, notamment en matière de retraites, et la perspective d'une inscription de règles de gouvernance budgétaire dans la Constitution, la Commission considère que les hypothèses macroéconomiques retenues sont

optimistes. Relevant un contexte économique difficile, avec un niveau de chômage qui demeure élevé et une dégradation de la balance commerciale, et une situation des finances publiques délicate, avec un déficit record et une dette très élevée, elle demande quelles mesures supplémentaires seraient envisagées, si la croissance était moindre que prévue, pour respecter la trajectoire d'assainissement des finances publiques que le Gouvernement s'est fixée. En particulier, elle s'interroge sur la réduction des niches fiscales qui lui paraît, à partir de 2012, imprécise et aléatoire, ainsi que sur le bien fondé de la structure de nos recettes fiscales : quelle part faire aux prélèvements pesant sur le travail, aux impôts sur la consommation et aux taxes environnementales ?

Les orientations des finances publiques que vous allez nous présenter, monsieur le ministre, prennent-elles en compte ces observations ?

**M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.** Le débat d'orientation des finances publiques qui s'ouvre marque une étape importante dans la gouvernance de nos finances publiques. Il s'appuie sur les premiers résultats des politiques que nous avons engagées avec détermination l'année dernière et montre que le Gouvernement a fait les bons choix en matière de finances publiques.

C'est aussi une étape importante car il présente les éléments de notre stratégie pour les trois années à venir. Les efforts collectifs déjà réalisés sont importants, le Gouvernement en a conscience, qui s'efforce de trouver un équilibre entre mesures de réduction des dépenses et nécessité de ne pas abîmer la croissance économique. Pour pérenniser le fruit de ces efforts, il nous semble primordial de les poursuivre jusqu'en 2014, date à laquelle nos comptes publics seront revenus à un déficit de 2 %, qui est, pour nous, un objectif intangible.

Accélérer ce mouvement de redressement n'aurait guère de sens, quand bien même nous enregistrons des résultats meilleurs que prévu. Je vous rejoins sur ce point : c'est bien dans la durée que nous parviendrons à effacer les cicatrices de la crise et que nous devons inscrire la poursuite de nos efforts pour atteindre cet objectif sans porter atteinte à notre économie et à notre modèle social.

Je souhaite en premier lieu rappeler que les résultats enregistrés en 2010 ont été meilleurs que prévu. L'année s'est achevée sur un déficit équivalent à 7,1 % du PIB ; soit une amélioration substantielle par rapport à l'hypothèse de 8,5 % retenue en loi de finances initiale puis révisée à la baisse, à 7,7 % du PIB, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2011.

Ces bons résultats s'expliquent en premier lieu par la reprise de l'économie et de l'emploi, qui ont été plus dynamiques qu'escompté. Ensuite, le coût de la réforme de la taxe professionnelle a été moins élevé que prévu. Enfin, l'ensemble des acteurs de la dépense publique ont fait un remarquable effort collectif : le taux de croissance des dépenses publiques en 2010 a été historiquement faible : 0,6 % en volume contre une moyenne de 2,3 % au cours de la période 2002-2008.

Quelques faits saillants. L'année dernière, nous avons tenu notre engagement de maîtrise des dépenses de l'État. Nous respectons strictement le plafond autorisé et la norme de dépense, construite sur une base de progression strictement limitée à l'inflation. Alors que ce plafond de dépenses a été construit en se fondant sur une prévision d'inflation de 1,2 %, celle-ci a été légèrement supérieure, à 1,5 %. Le plafond n'ayant pas été revu à la hausse, cela représente, rétrospectivement, une moindre dépense d'environ un milliard d'euros.

L'effort collectif réalisé en 2010 se traduit par ailleurs par une meilleure maîtrise des dépenses sociales, en particulier des dépenses d'assurance maladie. Pour la première fois depuis sa création en 1997, l'Objectif National de Dépense d'Assurance Maladie, l'ONDAM, a été tenu : fixé à 3 % il a finalement été établi à 2,9 % pour 2010.

Les collectivités locales ont également participé d'une manière non négligeable à cet effort global, *via* la modération de leurs investissements.

Côté recettes, l'exercice budgétaire 2010 est marqué par une progression de plus de 16 % par rapport à 2009. Hors programme d'investissements d'avenir et plan de relance de l'économie, la dépense s'établit à 352,5 milliards, pour un plafond fixé en LFI à 352,6 milliards : nous sommes dans l'épaisseur du trait...

Au final, pour la cinquième année consécutive, la Cour des comptes a certifié les comptes de l'État, en émettant un avis favorable assorti de sept réserves contre neuf en 2009, ce qui témoigne des progrès accomplis en matière de transparence et de qualité des comptes publics.

Pour la période 2011-2014, nous poursuivons notre stratégie économique, en associant une maîtrise stricte et durable de la dépense publique à un ensemble de réformes responsables et porteuses de croissance.

Le Gouvernement est déterminé à être au rendez-vous des engagements qu'il a pris devant vous et qui sont inscrits dans la loi de programmation des finances publiques. Ainsi, je réaffirme une nouvelle fois avec force que nous ramènerons en 2013 le déficit public dans la limite des 3 %, soit au niveau auquel il était avant la crise. Pour y parvenir nous nous étions fixés à l'automne dernier un calendrier clair : un déficit public à 6 % du PIB en 2011, 4,6 % en 2012, 3 % en 2013 et 2 % en 2014. Cet objectif intangible du Gouvernement est inscrit dans la loi.

Compte tenu du déficit moins important que prévu cette année et du sérieux avec lequel nous avons préparé, avec vous, les textes financiers pour 2011, nous sommes d'ores et déjà en mesure de réviser favorablement notre prévision puisque nous tablons désormais sur 5,7 % à la fin 2011.

Pour 2012, nous maintenons notre objectif à 4,6 % du PIB. Les bons résultats obtenus en matière de réduction des déficits viennent compenser l'impact de la légère révision à la baisse de l'hypothèse de croissance pour 2012, qui passe

de 2,5 % dans la loi de programmation à 2,25 % dans le programme de stabilité que nous avons soumis à Bruxelles – nous en avons débattu ici et au Sénat.

Nous nous sommes engagés devant la représentation nationale, à tenir nos engagements année après année, jusqu'en 2013 ; ils le seront ! Le gouvernement agira en responsabilité, c'est-à-dire en adoptant une attitude équilibrée entre le rythme de réduction des déficits publics et l'effort exigé des Français, qui est déjà important. Ne pas casser un cycle de croissance encore convalescent est un enjeu majeur car, en définitive, la reprise de l'activité est la meilleure réponse au risque de fragilisation des populations les plus sensibles. Nous demeurons donc en ligne avec les engagements de moyen terme que nous avons pris dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

Pour 2012, le projet de loi de finances sera construit en respectant le budget triennal 2011-2013, dont il constitue la deuxième annuité. L'élaboration de ce projet atteste d'un véritable changement des méthodes de travail, pour une meilleure maîtrise de la dépense publique. Les plafonds arrêtés montrent que le budget pluriannuel est respecté : ce n'est ni un gadget, ni une programmation indicative, mais un engagement ferme du Gouvernement, qui se concrétise en 2012 avec la même rigueur dans la méthode qu'en 2011.

À ce stade, les objectifs de dépense globaux ont été respectés, de même que les plafonds par mission. Les ajustements seront limités. Cet engagement n'est pas anodin, dans la mesure où le budget 2012 contribuera de manière décisive au redressement des finances publiques. Il a en effet été élaboré dans le respect de la double norme de dépenses :

– d'une part, une stabilisation en euros courants des crédits budgétaires et des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales : c'est la norme « zéro valeur », hors dette et pensions, qui permet d'assumer le passé mais en se fixant pour ligne stricte que le taux de croissance des dépenses ne suive pas le taux de l'inflation. Cette somme est ainsi fixée pour 2012 à 275,6 milliards d'euros, soit strictement le même montant qu'en 2011.

– D'autre part, une augmentation annuelle des crédits, qui sera toujours au maximum égale à l'inflation sur le périmètre de la norme élargie, qui inclut donc les charges héritées du passé – charge de la dette et pensions des fonctionnaires – : c'est la norme « zéro volume ». Cette somme est fixée pour 2012 à 363,3 milliards d'euros, soit exactement le même montant qu'en LFI 2011, augmenté de 1,75 % d'inflation prévisionnelle.

Comme chaque année, nous nous engageons à respecter ces deux normes, ce qui signifie que la plus contraignante des deux nous a guidés et nous guidera dans la construction du budget.

Par ailleurs, le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux se poursuivra en 2012 et se traduira par 30 400 suppressions de postes, soit un effort comparable aux années précédentes.

Pour la première fois, grâce aux efforts de réduction d'effectif et au gel du point fonction publique, les dépenses de personnel de l'État baisseront, en valeur, de près de 250 millions d'euros : c'est un tournant historique !

L'objectif triennal de réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention de 10 % sur trois ans se traduira par un effort global de 2,5 % en 2012, après un effort de 5 % en 2011, conformément à la programmation triennale.

Enfin, comme en 2011, les concours de l'État aux collectivités locales seront stabilisés en valeur, à l'exception, comme l'avait souhaité le Comité des finances locales, du fonds de compensation de la TVA, dont la dynamique est autonome.

Après la montée en charge progressive de la réforme des retraites, les dépenses des autres administrations de sécurité sociale seront également contenues. Corrigée des revalorisations, la dynamique des prestations vieillesse se ralentira significativement au cours des années à venir, avec une hausse de 1,8 % en moyenne annuelle pour la période 2012-2014, contre 2,8 % entre 2010 et 2011.

En ce qui concerne les recettes, je rappelle les engagements intangibles du Gouvernement : pas d'augmentation généralisée des impôts ; une réforme de la fiscalité du patrimoine neutre pour les recettes fiscales de l'État pour l'ensemble de la période ; la poursuite de la disparition de certaines niches fiscales dont la justification initiale a disparu ou s'est fortement réduite – nous avons fixé un objectif global de réduction des niches et, dans le cadre du calendrier traditionnel de préparation de la discussion budgétaire, nous ouvrirons le débat sur les arbitrages à la fin de l'été – ; une évolution des recettes qui traduise la reprise de l'activité.

Vous le constatez, le Gouvernement poursuit cette stratégie ambitieuse et nécessaire de redressement de nos finances publiques, en vue d'un retour rapide à l'équilibre des comptes publics. Le cap que nous nous sommes fixé dans le budget triennal 2011-2013 sera tenu. Le Gouvernement s'est fixé un objectif inédit mais réaliste ; d'ores et déjà nous en avons récolté les premiers fruits.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** Il est indéniable que l'exécution 2010 a été meilleure que les prévisions. Elle n'en montre pas moins la vulnérabilité et même la fragilité extrême de nos finances publiques. C'est pourquoi j'ai souhaité intervenir essentiellement sur cet aspect, afin de dégager les traits saillants qui illustrent cette vulnérabilité et d'en tirer des enseignements pour 2012.

Ces traits saillants sont une réforme de la taxe professionnelle qui coûte plus cher que prévu – c'est le problème général de nos réformes fiscales ; une norme de dépense qui est certes respectée mais grâce à des économies non reconductibles ; une dégradation du solde structurel, phénomène auquel nous devons être extrêmement attentifs ; une dette croissante dont la remarquable gestion par l'agence France Trésor évite toutefois que les intérêts ne pèsent à l'excès.

S'agissant de la réforme de la taxe professionnelle, les chiffres ne sont pas encore définitifs, mais on peut aujourd'hui affirmer avec certitude que son coût sera supérieur de 1,2 milliard d'euros à la prévision. Cela tient à la décision du Conseil constitutionnel mais aussi au fait que la compensation-relais a elle aussi été supérieure à la prévision. Je rappelle à ce propos que cette compensation-relais a été parfaitement équitable. Les collectivités locales pouvaient en effet choisir le montant le plus favorable entre leur base au 1<sup>er</sup> janvier 2010, multipliée par le taux 2008 légèrement actualisé, afin de ne pas donner une prime aux augmentations de taux, ou le produit – base 2009 x taux 2009. Même si le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE – et de leur cotisation foncière – CFE – a été un peu plus important que prévu, ce qui est un signe positif, force est de constater la dérive que je viens de mentionner. Cela me donne l'occasion d'insister une fois encore sur la nécessité d'un équilibre extrêmement rigoureux dans les réformes fiscales que nous conduisons.

En ce qui concerne les dépenses, pour la deuxième année consécutive, nous avons financé grâce à une économie de constat sur les intérêts de la dette – 40 milliards d'euros au lieu des 42,5 prévus – des dépassements que je juge structurels : 2,5 milliards d'euros au titre des dépenses d'intervention logées sur la mission travail emploi et sur toutes les missions de solidarité, 0,68 milliard au titre de la masse salariale. Pour autant, on ne saurait admettre bien longtemps le raisonnement selon lequel plus on s'endette moins cela nous revient cher... Ces dépassements ont aussi été financés par des économies sur les prélèvements sur recettes, au titre de l'Union européenne comme des collectivités locales, mais ces économies sont également ponctuelles.

Vous trouverez dans mon rapport, qui sera distribué en fin de semaine, un tableau significatif dans lequel je m'efforce de montrer ce que produit, d'un point de vue strictement budgétaire, le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite. On y voit que le retour en direction des agents sous la forme de l'ensemble des mesures catégorielles représente 67 % de l'économie liée à cette mesure. Cela montre que, si cette politique est absolument nécessaire d'un point de vue structurel et si la marche franchie chaque année vient s'ajouter aux précédentes, son produit budgétaire reste limité. Les différences entre ministères sont assez surprenantes : dans certains d'entre eux, le taux de retour en mesures catégorielles est extrêmement faible, notre rapporteur spécial, Marc Francina, devra s'y intéresser tout particulièrement.

Grâce à la croissance, les recettes fiscales progressent spontanément de 10 milliards d'euros en 2010, contre 18 milliards en 2006, avec un taux de croissance légèrement inférieur à 2 % : si nous voulons un jour rééquilibrer nos finances publiques, nous devons être très attentifs à cette érosion.

Avec une telle rentrée supplémentaire, si l'on veut agir sur les aspects structurels, soit on augmente les dépenses, soit on baisse les impôts, soit on réduit le déficit. Or qu'a-t-on fait de ces 10 milliards d'euros ? Les mesures nouvelles pérennes – TVA sur la restauration et suppression de l'impôt forfaitaire annuel –

ont un coût de 3,6 milliards d'euros ; la réforme de la taxe professionnelle de 9,2 milliards d'euros ou plutôt de 7,5 milliards si l'on ne tient pas compte de la bosse de cette année. La norme de dépenses est complètement tenue en volume. Mais, en valeur, l'augmentation est de 4,3 milliards d'euros. Dans ces conditions, notre déficit structurel augmente de 4,5 à 5 milliards d'euros. Certes, cela ne représente que 0,2 à 0,3 % de PIB, mais c'est préoccupant car cela confirme notre grande fragilité.

À l'horizon 2013, notre dette publique culmine à plus de 1 700 milliards d'euros. En 2010, alors que l'endettement progresse d'une centaine de milliards d'euros, les intérêts sont inférieurs de 2,5 milliards d'euros à la prévision. Cela tient d'abord au fait que les taux d'intérêt demeurent très bas. En raison de ce que l'on appelle « une fuite sur la qualité », compte tenu des difficultés rencontrées par d'autres États, et de l'excellente gestion de l'agence France Trésor, notre triple A nous permet de couvrir notre besoin de financement dans les meilleures conditions. Par ailleurs, dans le cadre du grand emprunt, les investissements d'avenir ont certes été mobilisés, mais les sommes n'ont pas été dépensées, une bonne partie étant placée sur des comptes du Trésor, et notre besoin en fonds de roulement a été limité. Cela n'est évidemment pas reconductible. Pensez-vous dès lors, monsieur le ministre, que la prévision de 44,5 milliards d'euros de charges d'intérêt de la dette retenue pour la LFI 2011 sera tenue ?

Au total, on ne peut que se réjouir que les résultats soient meilleurs en exécution, mais nous sommes vraiment sur le fil du rasoir. Je considère donc que nous devons absolument faire en 2012 un effort supplémentaire.

S'agissant des dépenses fiscales, vous avez prévu de réduire de 6 milliards d'euros de plus la dépense fiscale, mais 3 milliards ont déjà été engagés. Je pense que, par rapport à la programmation, nous devons faire un effort supplémentaire de 3 milliards d'euros.

Compte tenu du report de dépenses de 2010 sur 2011, l'effort de 0,4 % du PIB que vous avez prévu, notamment sur les dépenses d'intervention, devra probablement être majoré de 2 milliards d'euros si nous voulons être sûrs d'atteindre l'objectif de 4,6 % du PIB en 2012, qui sera bien plus difficile à atteindre que celui de 6 % cette année. Or, si nous ne parvenons pas aux 4,6 % en 2012, nous n'avons aucune chance d'atteindre en 2013 les 3 % qui seuls nous permettraient de stabiliser la dette en pourcentage du PIB et d'éviter de franchir la barre des 90 %, ce qui nous ferait entrer dans la zone extrêmement dangereuse où l'on risque l'étouffement par les taux d'intérêt.

**M. Michel Bouvard, président.** Avez-vous bâti, monsieur le ministre, des scénarios de ce que pourrait être dans les années à venir l'évolution de la charge de la dette en fonction de la progression des taux d'intérêt, compte tenu notamment des orientations de la Banque centrale européenne ?

**M. le ministre.** En ce qui concerne la charge de la dette, les chiffres qu'a donnés le rapporteur général sont justes. Nous avons intégré, pour l'annuité 2011, l'évolution du coût de la vie et de l'inflation, mais cela n'a d'impact que sur l'exercice budgétaire et non sur le triennal et sur nos perspectives.

La gestion nous est très favorable, notamment sur le court terme : pour le seul début d'année, l'encours à court terme est inférieur de 13 milliards d'euros aux prévisions. Nous sommes donc confiants, d'autant que l'aspect psychologique joue aussi, comme vous l'avez souligné : dans le contexte européen, il est intéressant que notre signature soit – à juste titre – réputée des plus solides.

Cela étant, je ne vous mentirai pas : nous avons besoin de prendre les mesures nécessaires pour être au rendez-vous des objectifs de réduction des dépenses et du déficit publics et nous n'avons aucune marge de manœuvre pour nous éloigner de cette stratégie. En conséquence, nous adapterons le périmètre et la voilure que nous vous proposerons pour atteindre ces objectifs.

Ce qui est satisfaisant en ce début d'année, c'est à la fois un acquis de croissance à 1,6 % qui nous assure une élasticité positive des recettes ; une avance par rapport au temps de passage du niveau de déficit prévu pour 2010 ; le fait que nous garantissons dès à présent et depuis deux mois d'être à 5,7 % de déficit au lieu des 6 % prévus. Qui plus est, en déclinant méthodiquement notre stratégie, nous conservons notre crédibilité nationale et internationale et nous créons un mouvement psychologique en notre faveur.

Vous m'avez par ailleurs interrogé sur les niches fiscales. Nous devons parler de la même chose, c'est-à-dire des 3 milliards d'euros qui viennent s'ajouter à la montée en puissance du mouvement de réduction des niches que vous avez décidé en loi de finances 2011. Mais nous arbitrerons l'ensemble du dispositif dans la première quinzaine de septembre. À ce jour, nous pensons que n'avons pas besoin d'aller plus loin, compte tenu des résultats déjà acquis, mais si cela était nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction des déficits, je prends l'engagement que nous en reparlerons au moment de l'examen de la loi de finances : s'il faut poursuivre cette politique, le Gouvernement n'aura aucun état d'âme car c'est un des leviers de la réduction de toutes les sources de dépenses.

Sur la taxe professionnelle, je partage l'analyse du rapporteur général que je remercie pour sa contribution. Merci aussi d'avoir souligné que la norme de dépenses est tenue : cela nécessite d'intervenir avec détermination dans toutes les administrations de l'État mais aussi de la sécurité sociale. Une réflexion collective est engagée à ce propos ; vous en êtes des acteurs majeurs, avec les collectivités locales. Je suis assez impressionné par la rapidité avec laquelle la mesure, *a priori* difficile, de gel des dotations de l'État et de transfert aux collectivités a été non seulement acceptée mais aussi intégrée. Elle portera ses fruits car elle traduit une autre approche des dépenses publiques locales. Nous sommes donc engagés sur un chemin vertueux mais qui ne débouchera sur la réduction des déficits que s'il est suivi dans la durée.

**M. Pierre-Alain Muet.** Je salue les sages propos de notre rapporteur général. Il nous dit que les 10 milliards d'euros de recettes nouvelles spontanées, qui auraient du réduire le déficit à la même hauteur, servent en fait à couvrir une partie de l'augmentation de 16 milliards d'euros des dépenses structurelles. C'est bien cette aggravation du déficit structurel qui nous inquiète.

S'agissant du non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, les chiffres du rapporteur général rejoignent ceux de la Cour des comptes et montrent que cette politique a très peu d'effets sur la réduction du déficit, les deux tiers de son produit allant à des mesures de compensation. Voilà qui confirme l'analyse de Philippe Séguin qui, dès l'origine, annonçait que l'application automatique de cette règle serait facile à respecter par les ministères qui disposent de moyens importants mais provoquerait des tensions dans ceux qui ont déjà réalisé des gains de productivité.

Un mot enfin du grand emprunt. Le rapporteur général l'a montré : dans le déficit budgétaire de 2010, apparaissent 30 milliards d'euros qui ne sont en fait pas vraiment du déficit. Aussi, l'amélioration qui sera observée en comptabilité publique en 2011 sera trompeuse. En termes de comptabilité nationale, le rapporteur général a donc raison de dire que l'objectif de 4,6 % du PIB pour 2012 sera plus difficile à atteindre que les 5,7 % de 2011. Le Gouvernement de 2012 sera ainsi confronté à une situation des finances publiques d'autant plus inquiétante que la réduction structurelle du déficit ne sera pas aussi importante qu'on le prétend.

**M. Jérôme Chartier.** Il est vrai que les perspectives pour 2013 pourraient être inquiétantes si le candidat socialiste l'emporte à la présidentielle, car financer le programme socialiste tout en tenant l'objectif de réduire le déficit public sera une véritable gageure !

**M. Pierre-Alain Muet.** Nous avons su le faire après que l'Assemblée avait été dissoute précisément parce que le Gouvernement n'y parvenait pas...

**M. Jérôme Chartier.** Les perspectives budgétaires tracées en 2002 par le Gouvernement de Lionel Jospin étaient quelque peu trompeuses...

En tout cas, depuis 2010, la réduction du déficit public suit une trajectoire vertueuse ce qui est tout à l'honneur du Gouvernement dans son ensemble et en particulier du ministre des comptes publics car il s'agit d'une mission extraordinairement difficile dans un contexte de sortie de crise et après une période de faible croissance qui semble heureusement prendre fin cette année. Il faut donc se féliciter d'avoir su tenir des objectifs politiques, en particulier la réforme de la taxe professionnelle, au profit de laquelle ont été consommées les recettes supplémentaires et non, comme l'a affirmé Pierre-Alain Muet, au profit de dépenses nouvelles. Cette réforme est cruciale pour la compétitivité des entreprises et je suis persuadé que les socialistes ne la remettraient pas en cause s'ils venaient aux responsabilités en 2012. Comme l'a souligné Gilles Carrez, elle

a été menée de façon parfaitement honnête vis-à-vis des collectivités territoriales, elle a insufflé un supplément de croissance au profit des entreprises et elle a peut-être contribué au mouvement de création de nouveaux emplois dans le secteur industriel que l'on observe depuis quelques semaines et qui est une très bonne nouvelle pour notre pays, après des années de destruction de l'emploi industriel.

Les perspectives tracées pour nos finances publiques me semblent donc les bonnes et je suis persuadé qu'elles vont se confirmer afin d'aller, comme l'a souligné le ministre, vers l'objectif des 2 % du PIB en 2014 et de retrouver de la sorte un niveau que l'on n'a pas connu depuis presque 20 ans.

**M. Jean-Claude Sandrier.** On s'aperçoit chaque année que les recettes tendent à baisser – ce qui n'est guère surprenant puisque l'économie s'anémie – et que les dépenses sont réduites, mais que cela contribue en fait à réduire la consommation et l'investissement, donc la croissance. En fait, la politique de réduction de la dépense publique ne permet en aucun cas de s'attaquer réellement aux déficits. Pour y parvenir, il conviendrait de promouvoir une autre répartition des richesses, donc de mener une autre politique fiscale : notre pays a besoin d'impôts nouveaux, qui ne soient pas supportés par la majorité des Français mais qui pèsent là où se situe une richesse excessive. Selon l'OCDE, lors des 18 années écoulées, les salaires ont augmenté de 81 % et les dividendes des banques de 355 % ! Or, cet argent est le plus souvent détourné non seulement de l'utilité publique mais aussi de la production et de l'industrie.

Le chemin que vous empruntez n'est donc pas le bon : réduire le déficit en amputant les dépenses à hauteur de 1,1 % du PIB conduit à faire chuter chaque année la croissance de 0,6 à 0,7 %.

On a par ailleurs l'impression que vous ne prenez pas en compte le caractère extrêmement préoccupant de la situation au sein de l'Union européenne : le problème de la Grèce pourrait devenir demain celui du Portugal puis de l'Italie, de l'Espagne, voire de la France. Il va donc falloir trouver une porte de sortie qui ne saurait être celle que l'on propose à la Grèce. Pourtant, en dépit des avertissements de nombreux économistes, vous construisez votre budget comme si de rien n'était.

**M. Alain Rodet.** Il est prévu pour 2012 un budget de la défense en augmentation de 467 millions d'euros. Or, les chefs d'état-major de la marine et de l'armée de terre se sont récemment inquiétés non seulement du coût des opérations extérieures actuellement en cours, notamment en Libye, mais aussi des surcoûts considérables qu'entraînera la réforme des armées. Cette prévision me paraît donc préoccupante dans la mesure où les besoins pourraient être trois à quatre fois supérieurs.

**M. Marc Goua.** Si tout le monde s'accorde sur la nécessité de réduire les déficits publics, je souhaite vous poser quelques questions sur les prévisions pour 2012.

Tout d'abord, pourquoi vous fondez-vous sur un taux d'inflation de 1,75 % alors que toutes les analyses tablent sur plus de 2 % ?

Ensuite, l'Éducation nationale paie un lourd tribut à votre politique de réduction des emplois publics puisqu'elle supportera à elle seule 14 000 des 30 000 suppressions de postes. On est à la limite de la rupture !

Par ailleurs, les crédits de la mission ville et logement augmenteront en apparence de 156 millions d'euros, mais on ne saurait oublier que 200 millions seront consacrés à l'APL : après une diminution déjà considérable des financements du logement, en particulier social, c'est donc une nouvelle baisse qui s'annonce.

Les crédits des collectivités seront quant à eux amputés de 612 millions d'euros. Cela tiendrait, nous dit-on, au FCTVA. Mais leurs investissements, dont on sait qu'ils sont moteurs pour l'économie, ont déjà baissé de 7,3 %.

À l'évidence, vous vous en tenez à la ligne que vous avez tracée, en dépit des risques qu'elle comporte pour notre produit intérieur brut.

**M. Christian Eckert.** Je reviens sur la RGPP et sur la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, qui concerne pas moins de 550 000 fonctionnaires. Je remercie notre rapporteur général pour le tableau qu'il nous a présenté : il nous sera fort utile dans le cadre de la mission sur la RGPP que nous conduisons avec François Cornut-Gentille pour le Comité d'évaluation et de contrôle.

Ce document nous permet de distinguer les économies nettes alors que, dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, vous faites systématiquement référence, monsieur le ministre, à des économies brutes : 7 milliards d'euros sur 2009-2011, 15 milliards sur 2009-2013. Or, les deux n'ont rien à voir. Vous ponctionnez en effet sur ces économies brutes des « retours » – qui devaient être de 50 % mais qui vont bien au-delà dans certains ministères – au bénéfice des fonctionnaires que je qualifierai de « survivants » et vous en profitez pour financer des mesures catégorielles qui avaient en fait été décidées préalablement.

Au regard de ce tableau, confirmez-vous que les économies nettes liées à l'application en 2010 de la règle du « 1 sur 2 » atteindront 300 millions d'euros ?

Le Président de la République s'apprêterait à annoncer pour l'an prochain – année il est vrai un peu particulière... – un gel des fermetures de classes. Mais comment cela serait-il possible dès lors que vous continuez à ne pas compenser les départs en retraite ?

Enfin, dans l'Éducation nationale, le nombre des heures supplémentaires effectuées par les fonctionnaires « survivants » a véritablement explosé, augmentant dans les lycées d'une heure par enseignant, selon le secrétaire général

du ministère. Compte tenu de la défiscalisation des heures supplémentaires, cela accroît considérablement les dépenses fiscales. En avez-vous tenu compte dans vos calculs, monsieur le rapporteur général ?

**M. Jean-Pierre Balligand.** Je souhaite revenir sur les questions liées à la taxe professionnelle. Je rappelle d'ailleurs à notre collègue Jérôme Chartier, qui a la mémoire courte, qu'en accord avec Gilles Carrez et Didier Migaud, Marc Laffineur et moi-même avons travaillé des mois pour proposer une réforme plus équilibrée que celle qui avait été initialement annoncée.

Mme Lagarde n'a toutefois pas tenu compte de notre souhait que l'on ne fasse pas peser sur les finances de l'État les cadeaux faits aux entreprises et que l'on aille vers un système local d'imposition sur l'activité économique qui ne soit pas, comme à l'accoutumée, pris en charge par l'État. Or, le coût atteint aujourd'hui la bagatelle de 7 à 8 milliards d'euros... Au lieu de retenir nos propositions en ce qui concerne la CFE et la CVAE et de s'abstenir de faire des cadeaux aux entreprises, on a choisi d'alléger la CVAE jusqu'à 50 millions de chiffre d'affaires et de faire prendre cette mesure en charge par l'État, ce qui représente des sommes considérables !

Pour moi, nous ne saurions revenir sur une imposition locale fondée sur la valeur ajoutée et les immobilisations, mais nous devons nous pencher à nouveau sur le coût de ce dispositif pour l'État et sur les cadeaux aux entreprises.

Cet après-midi même, Marc Laffineur et moi-même vous présenterons la proposition que nous faisons au Gouvernement, en accord avec les organisations d'élus, afin d'aller vers une péréquation horizontale qui consiste, pour mettre en place un système redistributif, à prendre de l'argent non pas à l'État mais aux collectivités les plus riches.

**M. Thierry Carcenac.** La situation du titre II ne me paraît pas saine dans la mesure où les mesures catégorielles, en particulier au profit de la catégorie B, étaient annoncées depuis des années.

Par ailleurs, le fait que la politique de non remplacement d'un fonctionnaire partant en retraite sur deux soit appliquée de façon indifférenciée pose problème. Ainsi, dans votre propre ministère, de nombreux emplois de catégorie C sont supprimés bien qu'ils soient fort utiles, en particulier pour les tâches de recouvrement. Qui plus est, on ne parvient plus à financer la masse salariale, à tel point que l'on a dû faire appel aux crédits initialement dévolus aux conséquences de la tempête Xynthia et du tremblement de terre en Haïti...

S'agissant des collectivités locales, le RSA socle est dynamique et les conséquences pour les départements demeureront importantes en 2012, en dépit de certaines améliorations en ce qui concerne les droits de mutation. Le débat sur le financement de la dépendance reste largement ouvert, d'autant que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la CNSA, participe de moins en moins à la compensation au titre des personnes âgées.

**M. le ministre.** Je ne dispose pas des mêmes chiffres que ceux qui ont été présentés par le rapporteur général dans son tableau. Probablement prend-il en compte à la fois les mesures individuelles, la garantie individuelle du pouvoir d'achat, le GVT ainsi que la bonification liée aux mesures catégorielles. Pour notre part, nous adoptons une approche globale. Nous devons à la vérité de dire que certains ministères sont davantage porteurs. Ainsi, à Bercy, l'effort va au-delà de un sur deux et le retour sous forme de bonification correspond pleinement à l'esprit de la RGPP : « moins de fonctionnaires mais mieux payés ».

**M. le Rapporteur général.** J'indique à M. Eckert qu'il est impossible de distinguer, au sein des mesures catégorielles, ce qui relève de la contrepartie du « un sur deux » et ce qui relève de décisions antérieures. Le chiffre porté dans mon tableau correspondant à la totalité des mesures catégorielles, hors GVT. C'est ce qui explique que le montant soit aussi élevé.

**M. le ministre.** Je rappelle que le point d'indice ne représente que 25 % de la rémunération générale des fonctionnaires. Je suis par ailleurs certain que la garantie individuelle du pouvoir d'achat, la GIPA, figure dans le total que vous donnez, de même que les mesures individuelles qui viennent en plus des bonifications.

Le bénéfice du « un sur deux » est considérable si on le rapporte à toute une génération de fonctionnaires : pour l'ensemble d'un cycle de vie, un fonctionnaire non recruté par l'État représente une économie d'un million d'euros.

Le prochain exercice budgétaire sera le premier de l'histoire au cours duquel la masse salariale diminuera. Nous commençons donc à recueillir les fruits de notre politique.

M. Balligand m'a interrogé sur la réforme de la taxe professionnelle : le coût pérenne sera de 4,3 milliards d'euros par an.

Pour sa part, la RGPP est un tout : la logique n'est pas simplement de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux dans le cadre des départs à la retraite, mais aussi de développer les nouvelles technologies au profit des services publics. Aujourd'hui, 65 % des démarches administratives peuvent être effectuées par internet et l'on atteindra 80 % à la fin de l'année. On peut toujours dire que la qualité et l'ambiance ne sont pas les mêmes, mais ce qui compte c'est qu'une démarche puisse être effectuée en temps et en heure en toute sécurité, afin de répondre aux besoins de l'administré, qui est également usager et contribuable. Nous sommes vraiment engagés dans la voie de la modernisation de l'État, comment prôner que l'on aille à l'encontre d'un tel mouvement ? Certes, on dit qu'un monde gagné à la technique est un monde perdu pour la liberté, mais un monde gagné à la téléadministration est un monde gagné à la réforme de l'État et aux services publics !

M. Sandrier a évoqué la consolidation budgétaire, sujet sur lequel nous sommes en désaccord. Pour notre part nous nous sommes efforcés de trouver le juste équilibre entre des mesures de réduction des dépenses et la nécessité de ne

pas casser la croissance. Je pense honnêtement que les choix que nous avons faits au moment de la grande crise ont été payants : il fallait beaucoup d'audace, de courage et de vision prospective, à un moment où les recettes s'effondraient, pour accepter de ne pas augmenter les impôts, tout en poursuivant les dépenses, à travers le plan de relance, et en pariant sur l'avenir avec le grand emprunt... Les résultats de ce début d'année montrent que cette stratégie était certainement la bonne, peut-être même la seule. Dans une volonté de sincérité que chacun a saluée lors de l'examen de la loi de finances, nous avons corrigé, fin août 2010 à Brégançon, sous l'autorité du Président de la République, les perspectives de croissance pour l'année prochaine, que nous avons ramenées à 2 % au lieu des 2,5 % prévus dans le triennal. Le FMI a lui-même revu ses prévisions à la hausse, pour la zone euro comme pour la France, puisqu'il nous place à 2,1 %. Il y a une quinzaine de jours, l'OCDE nous a placés à 2,2 %. Si je ne puis vous convaincre, reconnaissez du moins que nous sommes sincères dans la démarche et justes dans nos prévisions. Bien évidemment, nous tiendrons notre engagement d'affecter les recettes nouvelles à la réduction des déficits.

Après en avoir discuté avec le Comité des finances locales, nous avons fait le choix budgétaire de « sortir » le FCTVA afin de préserver la logique d'investissement autonome des collectivités territoriales. Elles peuvent ainsi faire le choix politique de moins emprunter pour mieux gérer leurs politiques d'investissement à l'échelle du mandat. On ne peut que se féliciter que cela puisse être lu dans les comptes publics : cela traduit peut-être un changement d'état d'esprit et une attitude qui permettront de financer ce qui est prioritaire pour les collectivités dans l'exercice de leurs compétences. Pour être aussi élu local, je pense que tout le monde est en train d'engager cette réflexion.

S'agissant du budget de la défense, nous avons pris l'engagement de voir ce qu'il en est dans le collectif budgétaire de fin d'année. Je rappelle que la loi de programmation militaire est respectée à 0,8 % près, à la baisse, alors que l'effort qui a été demandé aux autres ministères est en moyenne de 2,5 % et peut aller jusqu'à 5 ou 6 %. Des crédits budgétaires sont inscrits au titre des OPEX. L'opération en Libye étant encore en cours, il est impossible d'en dresser un bilan, mais nous trouverons les sources d'économie pour financer ces interventions extérieures.

Nous avons déjà beaucoup débattu, monsieur Muet, du déficit structurel. Mme Aubry semble s'inquiéter de la contagion : si le parti socialiste veut contribuer utilement à éloigner ce risque, qu'il renonce donc à son projet, qu'il s'engage à réduire les dépenses ! Cela nous permettra, dans une perspective identique de réduction des déficits, de définir chacun de notre côté des priorités qui traceront la ligne de partage entre la gauche et la droite.

**M. Michel Bouvard, président.** Monsieur le ministre, je vous remercie.

\*

\* \*

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

*Au cours de sa première séance du mercredi 22 juin 2011, la commission des Finances entend, en audition commune avec la commission des Affaires sociales, M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, sur le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques..*

**M. le président Jérôme Cahuzac.** L'année 2010 a été, pour les finances publiques, exceptionnelle à trois titres : par le nombre de lois de finances rectificatives examinées ; par le niveau du déficit budgétaire de l'État, qui a atteint près de 149 milliards d'euros ; enfin, par l'accroissement de la dette publique : + 98 milliards pour la dette des administrations publiques, dont 81 milliards pour l'État. Avec une situation des finances publiques très dégradée, quelles sont, selon la Cour des comptes, les perspectives pour la période 2011-2014 ? La trajectoire des finances publiques exposée dans le programme de stabilité transmis en mai dernier à la Commission européenne est-elle viable ?

**M. Bernard Perrut, vice-président de la commission des affaires sociales.** La crise financière de 2008, qui se fait encore sentir malgré quelques signes encourageants, la crise de la dette que rencontrent certains de nos partenaires de la zone euro, tout concourt à placer l'avenir de nos finances publiques et sociales au centre des préoccupations du Parlement.

Une réforme constitutionnelle en cours de discussion vise à créer un nouveau type de lois, les lois-cadres d'équilibre des finances publiques, qui fixeront une trajectoire de retour à l'équilibre s'imposant aux lois financières annuelles. Le projet de loi constitutionnelle établirait en outre le monopole des lois financières (lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale) en matière de prélèvements obligatoires. Vous nous direz, en votre qualité de premier président de la Cour des comptes mais également eu égard à vos anciennes fonctions au sein de notre assemblée, ce que vous pensez de cette disposition très controversée.

Nous discutons également, c'est d'ailleurs une première, d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale. L'évolution des grandes masses financières, tant en recettes qu'en dépenses, témoigne d'une amélioration timide mais réelle de nos finances sociales. En 2011, le déficit de l'ensemble des régimes obligatoires de base, toutes branches confondues, devrait être moins important que prévu : 21 milliards d'euros, au lieu de 22,4 milliards. Malgré cette consolidation, l'équilibre est encore loin : pour la période 2012-2014, la dette cumulée de l'ensemble des régimes obligatoires de base devrait atteindre environ 30 milliards d'euros, compte tenu des mesures de financement prises dans le cadre de la réforme des retraites. L'amélioration constatée en 2010, et escomptée pour 2011,

vous semble-t-elle présager une meilleure maîtrise du déficit structurel des régimes de protection sociale ou n'est-elle que le reflet de l'évolution conjoncturelle favorable de la masse salariale, qui demeure l'assiette essentielle des recettes ?

**M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes.** L'audit annuel de la Cour des comptes, encore plus complet et approfondi cette année, fait le point sur la situation des finances publiques. 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 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, au risque, sinon, d'hypothéquer notre indépendance et notre souveraineté.

L'année 2010 et le début de 2011 ont apporté des éléments positifs. Le déficit a amorcé sa décrue 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, transmis à Bruxelles en avril, fixent des objectifs plus ambitieux de réduction du déficit.

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. Nous approchons de la zone dangereuse où le ratio de la dette par rapport au produit intérieur brut (PIB) attire les regards. L'indépendance de notre politique économique, mais aussi de bien d'autres décisions, dans le champ social notamment, est en jeu. Pour la préserver, les efforts nécessaires doivent aller au-delà des mesures qui ont déjà été prises. L'essentiel du chemin reste à faire. Le déficit structurel est de l'ordre de 5 points de PIB. Pour qu'il disparaisse, ce sont 100 milliards d'euros qu'il faudrait économiser ou, sinon, prélever en plus sur nos concitoyens et nos entreprises. 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 impose qu'elles le soient très vite.

Avant d'en venir à ces perspectives, arrêtons-nous un moment sur 2010 et 2011.

Le déficit public a légèrement baissé en 2010, mais il reste trop élevé d'autant qu'il est très largement structurel. En 2009, le déficit public avait atteint 7,5 % du PIB, un niveau sans précédent en temps de paix. Il a diminué, en 2010, de 0,4 point seulement. La crise a creusé les déficits dans tous les pays, mais, en 2010, la moyenne hors France a été de 5,8 % du PIB dans la zone euro, et

de 6,3 % dans l'Union européenne. En Allemagne, le déficit public atteint 3,3 % du PIB, soit moins de la moitié de notre taux. Avec un déficit de 7,1 %, la France restait dans une situation plus dégradée que la moyenne de ses partenaires.

Pourquoi la réduction du déficit a-t-elle été si limitée ? La diminution du coût du plan de relance l'a fait baisser mécaniquement de 0,7 point de PIB. Mais, en sens inverse, les nouvelles mesures de baisse d'impôts ont aggravé le déficit de 0,4 point de PIB. Les dépenses fiscales ont à nouveau légèrement augmenté, essentiellement sous l'effet du remplacement de la taxe professionnelle par de nouveaux impôts d'un rendement plus faible. En dépit des déficiences des systèmes d'information de l'État, la Cour a estimé le coût de la réforme à 7,9 milliards d'euros en 2010 pour l'ensemble des administrations publiques. La combinaison des deux éléments a donc conduit à une diminution du déficit de 0,3 point de PIB seulement. Les autres facteurs ayant concouru à une contraction de 0,1 point, on arrive ainsi à une baisse de 0,4 point en 2010.

Le déficit structurel a encore légèrement augmenté en 2010. À environ 5 % du PIB, il est supérieur d'environ 1 point à celui de la zone euro, hors France, et de 3 points à celui de l'Allemagne. Le calcul du solde structurel repose sur des hypothèses inévitablement fragiles, notamment le taux de croissance potentielle. On peut aussi 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. Mais, 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 plus facilement maîtrisables par un gouvernement : les mesures 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, c'est-à-dire sans indemnisation du chômage ni plan de relance – n'a été que de 0,6 % ; elle a donc très sensiblement décéléré par rapport à sa tendance des dix années précédentes, qui s'établissait à 2,4 % par an. Ce ralentissement tient 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 du 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, il apparaît que le déficit s'est concentré sur l'État et les régimes sociaux, alors que celui des administrations publiques locales a diminué. Nous avons innové cette année en décomposant le déficit structurel par catégorie d'administrations publiques. Ce travail montre que le déficit structurel total est strictement égal à celui de l'État et des organismes divers d'administration centrale (ODAC). Les administrations locales ont, quant à elles,

un léger excédent structurel. Si l'ensemble des administrations sociales n'enregistre qu'un très léger déficit structurel, le régime général dégage un déficit structurel égal à 0,7 point de PIB, une situation préoccupante, et même injustifiable, puisqu'il s'agit de financer des prestations courantes.

L'examen détaillé des charges d'intérêt fait ressortir, d'une part, qu'elles ont été inférieures à la prévision, ce qui a permis de rembourser certaines dettes de l'État, d'abonder les crédits d'autres missions et de financer le dépassement des crédits de rémunération. D'autre part, 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.

S'agissant du plan de relance, son coût a nettement diminué en 2010, notamment sa composante fiscale, et il ne devrait plus grever les dépenses en 2011. Cependant, sur l'ensemble des deux années 2009 et 2010, l'enveloppe totale – 42 milliards d'euros – aura été supérieure d'environ 20 % à l'estimation initiale.

Le besoin de financement 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, bien que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ait été respecté et que la croissance des prestations sociales ait ralenti, en partie du fait de leur indexation retardée sur l'inflation – 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 2,0 % 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 de personnel, mais elle résulte surtout d'une chute de 8,3 % des 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 aux entreprises publiques du secteur marchand, dont la situation financière s'est sensiblement dégradée de 2007 à 2010. Si les fonds propres semblent suffisants au regard de l'endettement financier (124 milliards d'euros fin 2010) pour limiter les risques de recapitalisation, l'État ne peut guère escompter de dividendes plus élevés.

En 2011, le déficit public devrait nettement diminuer, en partie mécaniquement du fait de 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'État a engagé de nouvelles dépenses depuis la loi de finances initiale et les crédits de certaines missions budgétaires sont insuffisants. Des ajustements seront 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 devraient respecter l'objectif fixé pour 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. Pourtant, 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. Il resterait malgré tout supérieur à la moyenne des autres pays de la zone euro (3,9 %) et à celui de l'Allemagne (2,0 %). 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 0,6 point de PIB seulement, alors qu'il faudrait 1 point de PIB. Dans ces conditions, l'objectif devrait être plus exigeant et le déficit ramené en 2011 en dessous de 5,7 % du PIB, si la conjoncture le permet. Les incertitudes et les risques de la période à venir doivent, en effet, inciter notre pays à aller plus vite.

À moyen terme, le programme de stabilité repose sur un cumul d'hypothèses favorables relatives aux recettes et sur un ralentissement de la croissance des dépenses 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, une estimation supérieure à celles des organisations internationales. Or, le programme de stabilité adressé à Bruxelles repose sur un cumul d'hypothèses favorables. 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, la prévision semble néanmoins

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 égale à 1 conduirait à un déficit public de 3,5 % du PIB en 2013, et non de 3,0 %. Le programme de stabilité prévoit enfin des mesures nouvelles de hausse des prélèvements à hauteur de 3 milliards d'euros pour 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, le programme de stabilité envisage une croissance moyenne annuelle de 0,6 % en volume sur les années 2012 à 2014. La progression spontanée est difficile à apprécier, mais la tendance sur les années 2000 à 2010 était une hausse de 2,3 % en volume par an. Cela illustre l'importance de l'inflexion qui est 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, ne suffiront pas à elles seules.

La stabilité de l'investissement public, en pourcentage du PIB, qui est inscrite dans le programme de stabilité est 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. Les engagements de l'Agence française de financement des infrastructures de transport, qui n'apparaissent nulle part, représentaient déjà, à eux seuls, quelque 24 milliards d'euros à fin 2010.

Les déficits annuels s'accumulent et se transforment en dette. Sur ce point, le message de la Cour est net : il faut freiner le plus vite et le plus fortement possible sa progression, afin de prévenir tout phénomène d'emballement.

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 ou 62 000 euros par personne ayant un emploi). La charge d'intérêt a dépassé 50 milliards, 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. L'État a, chez nous, freiné la progression de la dette par des mesures de trésorerie, alors que d'autres pays empruntaient des montants très élevés pour soutenir les banques : 13,4 points de PIB en Allemagne fin 2010 contre 0,1 point en France. Mais, la bonne résistance des banques française à la crise ne doit pas masquer la situation réelle de nos finances publiques. Comme le déficit restera très élevé en 2011, la dette de la France pourrait dépasser celle de l'Allemagne de plus de 2 points de PIB fin 2011, selon la Commission européenne, puis risque de s'en écarter rapidement.

L'évolution de la dette dépend surtout du déficit primaire, c'est-à-dire hors charges d'intérêts. Si le solde 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. Cette année-là, selon le « 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. Voilà ce que nous réserverait l'avenir, si aucune mesure de redressement n'était prise. Cet exercice ne vaut que pour mettre en évidence le risque que présenterait l'inaction, et plus encore celui qui s'attacherait à de nouvelles baisses d'impôts ou augmentations de dépenses.

La dette sociale résulte de l'accumulation de déficits courants qui constituent en eux-mêmes, j'insiste, 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 de transférer à cet organisme les déficits du régime général, notamment ceux de la branche vieillesse 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 branche maladie afficherait encore un déficit de 5 milliards 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 vieillesse. Le cumul des risques pesant sur leurs comptes pourrait conduire à un déficit annuel de 12 milliards d'euros en 2020.

À défaut de mesures de redressement et dans un scénario économique prudent, les risques pesant sur les branches maladie, vieillesse 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 déjà prévus, ce qui serait incompatible avec le terme actuel (2025) fixé pour le remboursement de la dette. Une partie de ce transfert devrait d'ailleurs être effectuée dès 2013. Une fois de plus, il s'agit non pas d'une prévision, mais de la mesure d'un risque qui appelle à l'évidence des mesures correctrices.

À plus long terme, les perspectives démographiques de la France sont plus favorables que celles des pays voisins, notamment de l'Allemagne. C'est un point positif, mais notre 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 bien davantage affectée par le déficit structurel actuel que par les conséquences futures du vieillissement de la population. Sans réduction rapide du déficit, la dette risque donc de s'emballer.

Or il s'agit là d'une menace majeure. Il faut faire preuve de beaucoup de prudence lorsque l'on évoque la notion de seuils en la matière. Cependant, au-delà d'un certain niveau, estimé par certaines études à 90 % du PIB, l'endettement pourrait déclencher des réflexes de précaution défavorables à la croissance chez les ménages et les entreprises. Et, au-delà de 10 % du produit des prélèvements

obligatoires, la charge d'intérêt peut conduire à une dégradation de la notation des emprunts d'État, ce qui aggraverait l'effet boule-de-neige de l'endettement. Une hausse de 1 point de l'ensemble des taux d'intérêt entraîne, pour l'État, une charge budgétaire supplémentaire qui passe progressivement de 2 milliards d'euros la première année à 6 milliards 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. Une équation à méditer.

L'endettement public présente aussi un risque considérable pour la cohésion de la zone euro. Aussi la France doit-elle éviter une divergence trop importante entre l'évolution de sa dette et celle de ses partenaires, notamment l'Allemagne. Certes, les crises et la dégradation des comptes publics peuvent 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. Il en ressort que la dégradation des finances publiques constitue, avec la perte de compétitivité et l'aggravation du déficit des échanges extérieurs, la principale faiblesse relative de la France, et une menace pour son potentiel de croissance.

Il est donc impératif de prévenir l'emballlement 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 20 milliards d'euros – jusqu'à ce que le déficit structurel soit résorbé. Un tel effort permettrait d'enrayer 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 requis serait un peu plus important – 1 point de PIB au lieu de 0,8 – et devrait être poursuivi jusqu'en 2015, au lieu de 2014. Les mesures structurelles destinées à respecter 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.

L'effort de redressement de nos finances publiques appelle des outils et une stratégie.

Les lois de programmation pluriannuelle constituent une pièce essentielle du dispositif. Le bilan de la première loi de programmation, prévu pour chaque année mais que le Gouvernement n'a pas présenté en 2009 et 2010, doit être mis à profit.

La Cour a déjà souligné que les règles édictées n'ont pas toujours été respectées : gage des dépenses fiscales ; préservation des recettes fiscales de l'État ; norme de croissance « zéro volume » des dépenses budgétaires. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie, s'il a été tenu en 2010, ne l'a pas été

en 2009. 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'État est au cœur de la programmation des finances publiques. En fixant des plafonds par mission budgétaire étalés sur trois ans, il permet de préciser les efforts et donne de la visibilité aux responsables de programme. La comparaison 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 supérieurs de plus de 5 % au montant prévu dans le budget triennal pour un tiers des missions. Les dépassements sont systématiques pour les missions « Agriculture », « Immigration », « Médias » et « Travail et emploi ».

Les redéploiements de crédits sont inévitables en cas d'événements exceptionnels. Néanmoins, leur fréquence, leur ampleur et leur récurrence, pour certaines missions, constituent le signe d'une budgétisation insuffisamment rigoureuse. Il fallait certes faire son apprentissage, mais les redéploiements devraient être plus limités à l'avenir.

La deuxième loi de programmation, 2011-2014, comporte des novations bienvenues. Toutefois, les dispositions d'une loi de programmation peuvent toujours être remises en cause, comme ce fut le cas en 2009 pour la baisse de la TVA sur la restauration. Le projet de loi constitutionnelle en cours de discussion vise à donner aux lois de programmation une plus grande portée juridique, mais, qu'il soit ou non adopté, elles présentent des insuffisances auxquelles il faudrait remédier.

Ces lois concernent l'ensemble des administrations publiques, mais les collectivités territoriales et certains régimes sociaux bénéficient d'une autonomie juridique qui leur permet de ne pas se plier aux engagements nationaux. Dès lors, il conviendrait d'impliquer l'ensemble des acteurs dans l'élaboration puis le suivi des objectifs contenus dans les lois de programmation et le programme de stabilité. Des dispositions devraient être ajoutées, dans la Constitution ou une loi organique, 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'État, la sécurité sociale et l'ensemble des administrations publiques, sont autant d'outils de pilotage qui doivent 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, de l'ordre de 20 milliards d'euros par an pendant plusieurs années, est considérable et les mesures qui seront prises devront satisfaire un double impératif : la solidarité nationale et la compétitivité de nos entreprises. L'équation est complexe. La Cour n'a ni la prétention ni la légitimité pour proposer une solution. Elle entend seulement éclairer les choix 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 s'agit non pas de réduire les dépenses, toutes les dépenses, mais de limiter leur croissance globale. Un effort de redressement portant à 60 % sur les dépenses supposerait que leur croissance annuelle soit ramenée à 0,4 % en volume, soit environ 2,0 % 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. Il a toutefois montré ses limites ; il doit être approfondi et étendu au-delà de l'État 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 mesures 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'État pendant huit ans, économies nettes d'une rétrocession de la moitié des gains de productivité aux agents.

Si les interventions en faveur des entreprises doivent être réexaminées, les prestations sociales représentent 45 % des dépenses publiques, et la consolidation budgétaire serait difficile sans ralentir leur croissance. C'est tout à fait possible sans remettre en cause la solidarité nationale, dès lors que l'on s'efforcera de les cibler sur les personnes qui en ont le plus besoin. Même dans un domaine comme l'emploi, des économies sont envisageables en suivant ces principes.

Dans le champ de l'assurance maladie, elles sont indispensables car le déficit est injustifiable. Le retour à l'équilibre doit en ce domaine être programmé pour 2014 au plus tard. L'objectif national des dépenses d'assurance maladie doit être respecté année après année, ce qui suppose de poursuivre sans relâche l'effort d'optimisation. La maîtrise des dépenses, aussi nécessaire soit-elle, ne suffira cependant pas. La question du financement des dépenses de santé, très présente avant la crise mais quelque peu oubliée depuis, devra être rapidement reposée. Il faudrait envisager une hausse de la participation des assurés qui ne remette pas en cause l'accès aux soins des plus démunis.

Le ralentissement indispensable de la croissance des dépenses ne suffira pas à rééquilibrer rapidement les comptes des administrations publiques. Une augmentation des recettes est inévitable, au moins temporairement. Elle doit passer prioritairement par une réduction du coût des dépenses fiscales et des niches sociales. Certaines d'entre elles 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 niches fiscales et sociales. La Cour présente dans son 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 indiqué quelques pistes.

Au-delà de l'élargissement de l'assiette, une révision de la structure des prélèvements obligatoires est 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. Nous prolongeons sur ce point notre rapport de 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 est difficile de les alourdir, mais certaines taxes payées par les entreprises sur leur masse salariale pour financer des politiques publiques spécifiques pourraient être remplacées par des prélèvements sur des assiettes plus larges.

Des marges existent en matière de fiscalité indirecte et environnementale. Ainsi, notre 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 celui constaté dans le reste de l'Europe.

Le nécessaire rééquilibrage des comptes sociaux passe d'abord par une action sur les dépenses. Si elle s'avérait insuffisante, une hausse de la CSG serait inévitable, et même de 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 à

prendre restent pour une grande part à préciser. Le message de la Cour est clair : il faut à la fois expliciter, intensifier et poursuivre les efforts, en ne cédant ni à la tentation du relâchement, ni aux illusions qu'entreprendrait une meilleure conjoncture.

Le programme de stabilité prévoit, en 2012, une réduction de 1,1 point de PIB du déficit et de 1 point du déficit structurel. Le débat d'orientation des finances publiques permettra d'éclairer les choix opérés dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2012, afin d'atteindre l'objectif. Il est 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, et, plus largement, de la capacité de notre pays à rester pleinement maître de ses choix économiques et sociaux. Le défi est bien réel. Beaucoup de chemin reste à faire. Mais, la Cour a la conviction que ce défi peut être relevé. 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.

*(M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des affaires sociales, remplace M. Bernard Perrut.)*

**M. Gilles Carrez, rapporteur général de la Commission des finances.**

Monsieur le premier président de la Cour des comptes, soit par pessimisme soit par une lucidité inhérente au métier de comptable, je partage largement votre analyse. Même si la France a géré de manière remarquable la crise financière et économique, notamment en ce qui concerne les banques, sa première priorité est le rétablissement des comptes publics, qui connaissent un déficit structurel depuis plusieurs décennies.

Les derniers chiffres connus de l'exécution de 2010, favorables en apparence puisque le déficit réel est inférieur aux prévisions, révèlent une aggravation du déficit structurel de l'État – qui joue le rôle de chambre de compensation – de près de 5 milliards d'euros. Par rapport aux prévisions, on constate, outre une augmentation de 2,5 milliards des dépenses structurelles reconductibles, toujours pour la mission « Travail et emploi » et les dépenses de solidarité, un dérapage très préoccupant de 600 millions de la masse salariale. Globalement, cette somme a été financée par des économies conjoncturelles non reconductibles. Les intérêts de la dette se sont limités en 2010 à 40 milliards contre 42 milliards prévus, mais le principe selon lequel plus l'endettement augmente, moins il coûte en intérêts est-il durable ? Par ailleurs, les économies réalisées sur les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales ne se renouvelleront pas.

En ce qui concerne les recettes, on a sous-estimé en 2010, comme on le fait depuis des décennies, le coût des réformes fiscales et sociales, telles que l'allocation personnalisée d'autonomie. Celle de la taxe professionnelle l'a été de 1,2 à 1,5 milliard, à cause surtout de la décision du Conseil constitutionnel. Si

l'on y ajoute la baisse de la TVA sur la restauration et la suppression d'une tranche supplémentaire de l'imposition forfaitaire annuelle, l'effet conjugué de l'augmentation des dépenses, qui s'établit entre 4 et 5 milliards, et des diminutions d'impôt dépasse de beaucoup la croissance spontanée de 10 milliards des recettes fiscales pour 2010. J'évalue donc l'aggravation du déficit structurel à 4 ou 5 milliards d'euros. La Cour des comptes partage-t-elle mon analyse ?

Notre dette publique, qui dépasse sensiblement 80 % du PIB, approchera avant deux ans le seuil critique de 90 %. Les études de Kenneth Rogoff et, plus largement, l'observation de 150 ans de crises financières montrent que, quand on franchit ce seuil, on entre dans une zone dangereuse, puisque les intérêts de la dette étouffent les marges de manœuvre budgétaires, et que l'altération de la confiance fait structurellement baisser la croissance. Il faut donc être particulièrement attentif.

Ces dernières années, le fait que les intérêts n'aient pas accompagné l'évolution de l'endettement a masqué son importante progression. Leur montant, de presque 38 milliards d'euros en 2002 comme en 2009, s'établissait à 40 milliards en 2010. De quel ordre sera la rupture entre la prévision et l'exécution des intérêts de la dette qui interviendra cette année ? À mon sens, il est probable que la prévision de 44,5 milliards sera dépassée.

Puisque la France a géré de manière irréprochable la crise économique et financière, et que la croissance est repartie – ce qui, à l'exception de l'Allemagne, n'est pas vrai dans la plupart des pays européens –, nous devons tout faire pour ramener le déficit au-dessous de 5,7 % du PIB en 2011. À défaut, il sera encore plus difficile de passer en 2012 sous la barre de 4,6 %, ce qui exigera un effort inédit, certaines mesures liées au plan de relance s'effaçant mécaniquement dès cette année. Indépendamment de toute considération sur les critères de Maastricht, qui servent parfois de paravent ou d'alibi, notre niveau d'endettement, notre croissance moyenne et notre taux d'inflation sont tels que seul un déficit inférieur à 3 points de PIB, donc à 60 milliards d'euros, peut stabiliser le ratio dette/PIB, critère essentiel pour garantir la crédibilité de la France et lui assurer le moyen de se financer. Sur l'ensemble des comptes, nos besoins s'établissent entre 200 et 250 milliards par an, soit 1 milliard par jour ouvrable. Seule une bonne notation, gage de confiance, permettra de trouver cette somme.

Sous réserve que l'ONDAM soit respecté, j'estime au minimum à 5 milliards d'euros l'effort supplémentaire que nous devons dégager dans les lois des finances et de financement de la sécurité sociale pour 2012. À défaut, nous n'atteindrions pas nos objectifs, malgré un bon taux de croissance. Celui-ci sera peut-être remis en cause par certains collègues, mais on doit saluer la prudence du Gouvernement en la matière. Elle est d'autant plus louable que cette prudence n'appartenait pas à la culture française.

**M. Yves Bur, rapporteur de la Commission des affaires sociales.** À mon tour, monsieur le premier président de la Cour des comptes, je vous remercie pour la richesse et l'intérêt de vos travaux, qui soulignent la difficulté de la situation budgétaire française dans un contexte européen très tendu.

La loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011, que nous avons votée hier, donne des raisons d'espérer. L'ONDAM a été respecté en 2010 et il devrait l'être aussi cette année. Les dépenses étant moins importantes et les recettes plus élevées, le solde s'améliore de 1,4 milliard d'euros et le plafond d'endettement de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a été abaissé de 2 milliards. C'est la première fois, depuis 2006, que le déficit recule, de près de 5 milliards par rapport à l'exercice précédent. De même, 2011 voit s'inverser la tendance redoutable qui faisait croître les dépenses plus rapidement que les recettes. On peut y voir un préalable au retour à l'équilibre.

Pour autant, la situation financière de la sécurité sociale reste préoccupante. Malgré la baisse progressive de l'augmentation de l'ONDAM – de 2,9 % en 2011, puis de 2,8 % l'an prochain – et malgré la réforme des retraites, les déficits prévus à l'horizon de 2014 butent sur la barre des 20 milliards. Comme le disait votre prédécesseur lors d'une séance semblable à celle-ci, « ce n'est pas parce que les caisses sont vides qu'il faut en conclure qu'elles seraient, paradoxalement, inépuisables » ! Notre pays doit cesser de se « shooter » aux déficits.

À l'horizon de 2014, le montant cumulé des déficits de la branche maladie et de la branche famille atteindra près de 35 milliards d'euros. La CADES pourra sans doute les porter. Cependant, quand nous l'avons auditionné, avant l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, son président nous a indiqué que, pour la première fois, ses interlocuteurs chinois lui avaient demandé des précisions sur les évolutions futures – signe que les déficits ne sauraient se perpétuer. En matière de protection sociale, la norme, c'est équilibre. La seule véritable innovation que nous pourrions introduire serait de mettre fin aux déficits, à l'heure où notre pays continue de vivre au-dessus de ses moyens, ignorant que les plus gros efforts sont encore à faire.

Il y a deux semaines, la Commission européenne a transmis à la France une recommandation sur le programme de réformes qui lui avait été adressé début mai, dans le cadre du programme de stabilité à l'horizon de 2014. Elle nous prescrit, ce qui sonne comme un rappel à l'ordre, de consentir un effort budgétaire moyen d'au moins 1 % par an entre 2010 et 2013, d'accroître l'efficacité du système fiscal en déplaçant la charge du travail vers l'environnement et la consommation, et de réduire le nombre et le coût des exonérations fiscales et sociales. Approuvez-vous ces recommandations ?

L'automne dernier, l'affectation à la CADES d'une part croissante de la CSG s'est effectuée au détriment de la branche famille, qui s'est vue dotée de financements moins pérennes. Le rapport pointe le risque que l'assurance maladie soit, sur ce plan, concurrencée par d'autres politiques publiques. Quelles réflexions vous inspire cette situation ?

Enfin, estimant que le retour à l'équilibre de l'assurance maladie n'est envisageable qu'à l'horizon de 2027, compte tenu de l'évolution de la masse salariale, vous suggérez de remettre en cause la sacro-sainte évolution tendancielle des dépenses, qui sert à fixer l'ONDAM. Nous croyons consentir un effort considérable quand nous prévoyons de limiter sa croissance à 3 %, puis à 2,9 % et enfin à 2,8 %, mais est-ce suffisant ? Récemment, en Grande-Bretagne, un député travailliste m'a indiqué qu'une diminution des dépenses de 5 % ne lui semblait pas impossible à atteindre. C'est dire que le sujet donne lieu à des appréciations différentes. Les inflexions homéopathiques que nous envisageons ne suffiront sans doute pas. Dès lors qu'on ne peut augmenter notre niveau de prélèvement, qui compromet déjà notre compétitivité, et que nos charges salariales, en augmentation, sont les plus élevées d'Europe, quelle baisse de l'ONDAM vous semble-t-elle nécessaire ?

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Nos dépenses sociales ont continué de progresser beaucoup plus vite que dans presque tous les pays européens. Au cours des vingt-cinq dernières années, la France y a consacré 6,1 points de PIB supplémentaires, les autres pays de l'OCDE 2,4 points, et la Suède 0,7 point de moins. Quand nous recevons des membres des commissions des affaires sociales du Japon, de Turquie ou de République tchèque, ils s'étonnent toujours de l'augmentation de nos dépenses de santé ou de vieillesse. Leur première réaction est de se demander si elle ne risque pas d'étouffer l'emploi.

Ensuite, à y regarder de plus près, il apparaît qu'il n'y a aucun lien entre les performances sociales et les dépenses sociales de chaque région. D'un département à l'autre, la proportion de personnes qui perçoivent l'allocation pour adulte handicapé varie d'un à cinq, et les dépenses de santé, correction faite des dépenses liées au vieillissement, de 20 %. N'est-ce pas la preuve qu'il faut poser le problème des comportements et des responsabilités ?

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Comme le premier président de la Cour des comptes, les rapporteurs ont souligné l'importance d'une bonne tenue des comptes publics. Nous sommes tous convaincus de la gravité de la situation. Avec la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), un exercice pratique se profile à très court terme : le Parlement va-t-il voter une fois encore une réforme fiscale dont le financement est plus que douteux ?

**M. Pierre-Alain Muet.** Je remercie à mon tour le premier président de la Cour des comptes de la richesse et de la pertinence de ses analyses. Le rapport montre que le déficit très élevé de 2010 est largement structurel. Son montant inédit de 100 milliards correspond précisément au déficit qu'aurait connu notre pays si la crise n'avait pas eu lieu, c'est-à-dire si la croissance avait correspondu à la croissance potentielle. Ces 100 milliards, exception faite de la faible part qui correspond à la fin du plan de relance, résultent de politiques économiques et d'allègements fiscaux qui ont laissé très largement dériver les déficits. La comparaison avec le reste de l'Europe est éclairante : notre déficit atteint 7,1 % du PIB en 2010, quand celui de l'Allemagne ne s'élève qu'à 3,3 % du PIB. En 2008, à la veille de la crise, l'Allemagne avait réduit à zéro son déficit, alors qu'il dépassait le nôtre en 2005. Notre déficit structurel vient de ce que nous n'avons pas fait la même chose au cours de la période de croissance qui a précédé la crise.

Hier, le rapporteur général a comptabilisé 10 milliards de recettes nouvelles cumulées en 2010, pour 17 milliards de dépenses nouvelles. À l'entendre aujourd'hui, il semble que l'écart se soit réduit de 7 à 5 milliards. Quoi qu'il en soit, son analyse est pertinente : le creusement du déficit structurel, y compris en 2010, tient à ce que les mesures exceptionnelles, qui auraient dû le réduire, ont servi à financer des dépenses nouvelles. Peut-être la Cour des comptes a-t-elle analysé ces chiffres.

Je la remercie d'avoir, pour la première fois, distingué la situation des trois catégories d'administrations publiques. Puisque le déficit structurel des administrations de sécurité sociale n'est que de 0,1 %, et que les collectivités locales connaissent un excédent structurel de 0,1 %, le déficit structurel de 5 points est celui de l'État. Dès lors, c'est à lui qu'il incombe de le résorber. Toute la politique des dernières années a visé à désindexer les dotations aux collectivités locales, qui remplaçaient pourtant des impôts qui augmentaient comme le PIB, c'est-à-dire comme la croissance et l'inflation, alors qu'elles étaient autrefois indexées sur l'inflation et sur la moitié de la croissance. L'État se défause ainsi sur les collectivités locales de déficits dont elles ne sont en rien responsables.

Sur le moyen terme, la Cour des comptes souligne que les prévisions de réduction des déficits reposent sur des hypothèses de croissance très éloignées de la croissance potentielle, par exemple 2,5 %, quand le taux réel est de 1,6 %. Certes, ce n'est pas interdit, pourvu qu'on explique pourquoi : il y a une dizaine d'années, la croissance réelle était très supérieure à la croissance potentielle, puisqu'elle dépassait 3 %. Depuis que ce n'est plus le cas, le Gouvernement affiche chaque année des prévisions de réduction des déficits à moyen terme reposant sur une hypothèse de croissance de 2,5 % qu'il ne réalise jamais.

Selon la Cour des comptes, si l'on conserve une élasticité des recettes à la croissance égale à 1, le déficit en 2013 sera réduit non à 3 % mais à 3,5 % du PIB. C'est dire que le Gouvernement n'a aucune chance d'être dans les clous – à moins que certains changements n'interviennent avant cette date.

Sur un autre plan, le rapporteur général a observé que la charge d'intérêts s'était établie à 38 milliards d'euros en 2002 et à 39 milliards en 2009. Pourtant, le montant de la dette était de 900 milliards en 2002 et de 1 500 milliards en 2009. Cela montre que la charge d'intérêts risque d'être beaucoup plus importante à l'avenir, les taux d'intérêt actuels étant faibles ; comme l'a souligné le premier président, il y a tout lieu de s'inquiéter de leur possible accroissement, la charge pouvant alors représenter, il l'a indiqué, l'équivalent de la somme des missions « Défense » et « Travail et emploi ». On notera en outre que si, selon les prévisions, la dette s'établit à 1 800 milliards en 2012, elle aura doublé en dix ans.

Évoquant par ailleurs le coût de la baisse de la TVA sur la restauration, la Cour nous dit qu'il équivaut, budgétairement, « *aux économies permises par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique d'État pendant huit ans* ». Cette indication, qui donne à réfléchir, incite à rappeler l'opinion exprimée par votre prédécesseur, monsieur le premier président : aussitôt connue la priorité donnée par le Gouvernement, dans la révision générale des politiques publiques, au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, Philippe Seguin avait jugé la mesure inefficace et dangereuse car de nature à peser très fortement sur les secteurs en tension et qui avaient fait des efforts de productivité. Outre cela, la Cour a toujours souligné que les résultats obtenus par cette mesure sont très éloignés de l'objectif affiché par le Gouvernement : l'économie réalisée n'a jamais été d'un milliard d'euros ; elle s'établit plutôt entre 200 et 300 millions d'euros.

Ensuite, quelle analyse la Cour fait-elle de la manière particulière dont la comptabilité budgétaire est présentée ? En inscrivant dans leur intégralité les investissements d'avenir au budget 2010, alors que la dépense effective a été de moins d'1 milliard, le Gouvernement a gonflé fictivement le déficit de plus de 30 milliards. Cela permettra d'afficher un déficit pour 2011 très inférieur à celui de l'année précédente ; la réduction sera pourtant très largement ponctuelle, et le problème des déficits continuera de se poser avec acuité en 2012.

Le premier président l'a souligné avec justesse, le redressement des comptes publics demande des mesures fortes. La réduction des déficits publics relève de la volonté politique et non de l'inscription dans des textes de contraintes qui demeurent inappliquées.

**M. Jérôme Chartier.** Je salue un rapport de grande qualité, où tout le monde reçoit son lot de critiques : ne lit-on pas, en page 30, que le déficit structurel « *est l'héritage de plus de 30 ans d'incapacité à maîtriser les finances publiques* » ? L'humilité s'impose à tous, mais chaque candidat à l'élection présidentielle pourra faire de ce rapport plutôt pessimiste son *vade-mecum*, car la réduction engagée du déficit ne suffit pas à apaiser les craintes des marchés financiers. Que la couverture des emprunts d'État français ait progressé de 77 % cette année témoigne de la méfiance des investisseurs ; cela pose problème.

Étant donné la difficile situation dans laquelle se trouve notre pays, la Cour des comptes ne pourrait-elle chiffrer les propositions figurant au programme des candidats à l'élection présidentielle ? Les Français, disposant ainsi d'une estimation précise du coût de chaque mesure proposée, pourraient débattre sérieusement, en s'assurant que certaines promesses n'entraînent pas notre pays dans un déficit dont il ne se relèverait pas.

**M. Henri Emmanuelli.** Allons !

**M. Jean-Claude Sandrier.** Ce rapport de grande qualité a, entre autres mérites, celui de détailler la composition du déficit, élément-clef pour trouver une solution. Comment se décompose-t-il ? La moitié du déficit au moins tient aux cadeaux fiscaux, et un quart est dû à la crise – crise à laquelle on ne peut se référer non pour s'en faire un alibi, mais pour en dénoncer les responsables. Une fois ces composantes défalquées, le déficit résiduel est normal et assimilable.

Dans ce contexte, et comme l'a souligné le premier président, la maîtrise de la dépense publique ne suffira pas ; en outre, aller plus loin en ce sens serait dangereux sur les plans social et économique. S'agissant de la protection sociale, on parle souvent d'excès ; il en existe sans doute, mais si l'on considère en regard le montant des recettes dont la sécurité sociale a été privée depuis des années, le rapport est d'1 à 50, sinon 100. D'évidence, rien ne se réglera sans une augmentation des impôts, qui doit évidemment être ciblée. L'augmentation de la TVA est régulièrement évoquée parce que c'est ce qui rapporte le plus et le plus vite à l'État ; mais c'est aussi une mesure dangereuse, car elle touche d'abord les plus faibles. C'est aux niveaux européen et mondial qu'il faut s'attaquer à la spéculation, réformer la fiscalité du capital et ces marchés financiers dont on entend sans cesse parler comme d'une abstraction. Évolueraient-ils dans la stratosphère, ceux qui, en notant les États, en viennent, de manière inacceptable, à diriger leurs politiques ?

La fiscalité du capital doit être réformée, et une autre répartition des richesses instaurée. Il y a dix ans, les 500 premières fortunes françaises possédaient l'équivalent de 6 % du PIB ; aujourd'hui, après la crise, elles en possèdent 12 % – leur patrimoine a crû de 120 milliards d'euros ! Par ailleurs, selon l'INSEE, les dividendes et les frais bancaires représentaient 26 % des bénéfices des entreprises il y a quarante ans, plus de 60 % maintenant ! Quelle est l'utilité sociale d'une telle dérive ? On peut d'évidence dégager des moyens en taxant le capital comme le travail et en taxant les transactions financières ; d'excellentes propositions de loi ont été formulées en ce sens. On peut aussi trouver des recettes nouvelles en supprimant de deux tiers à trois quarts des exonérations de cotisations sociales, celles dont la Cour des comptes considère qu'elles ne favorisent pas l'emploi.

Il est d'autre part nécessaire de définir un programme d'investissements publics et une politique industrielle propres à assurer la relance économique, augmenter les recettes fiscales et restaurer la situation de l'emploi. Certains, comparant la situation en France et en Allemagne, se plaignent que notre industrie se délite ; or la France n'a pas de politique industrielle, non plus que l'Europe. Il est grand temps de chercher les recettes là où sont les gisements de richesse, pour investir autrement.

**M. Jean-Luc Prél.** Je remercie le premier président pour sa présentation d'un rapport de qualité. Tout a été dit du sérieux de la situation et des délicates perspectives d'avenir. J'ai cru comprendre que le groupe socialiste proposerait des mesures fortes pour rétablir l'équilibre des finances publiques ; j'en prendrai connaissance avec intérêt. La dette sociale de 2011 a été transférée à la CADES ; prolonger la durée de vie de cette caisse n'était pas très raisonnable et je ne pense pas qu'on puisse poursuivre dans cette voie. Mais pouvons-nous accepter, à l'avenir, 20 milliards d'euros de dépenses sociales annuelles non financées ? Quel est l'impact, à ce jour, de la réforme des retraites sur le déficit ? Elle ne permettra pas à elle seule le retour à l'équilibre des régimes ; quelles réformes complémentaires la Cour des comptes propose-t-elle à cette fin ? Envisagez-vous un régime par points géré par les partenaires sociaux ? En matière de santé, l'évolution de l'ONDAM a été maîtrisée et il sera sans doute respecté cette année, mais il paraît difficile de réduire encore son augmentation. Il faudra donc renforcer l'efficacité générale du système et aussi trouver des recettes supplémentaires sans pénaliser l'emploi ; qu'est-ce que la Cour suggère ? Comme il paraît difficile de prolonger encore la durée de vie de la CADES, je ne pense pas que l'on pourra éviter l'augmentation de la CRDS dans les années à venir ; quel est l'avis de la Cour à ce sujet ?

**M. Dominique Dord.** Il y a un aspect paradoxal dans ce rapport : on y lit que si un mieux a été constaté il faut néanmoins aller plus vite en 2011 mais, dans le même temps, la Cour estime que les hypothèses de réduction du déficit avancées pour la période 2012-2014 sont insuffisamment étayées. D'un côté, vous fustigez donc un manque de volontarisme pour le passé, de l'autre, vous jugez le volontarisme affiché peu convaincant. Cependant la Cour, parce qu'elle estime ne pas en avoir la légitimité, n'indique pas comment il conviendrait d'agir. Nous aimerions pourtant vous pousser dans vos retranchements : que proposeriez-vous pour aller beaucoup plus vite à court terme ?

**M. Dominique Baert.** Dans un récent rapport, la Cour évoquait « *l'inexorable et impossible maîtrise des dépenses de personnel* ». N'en va-t-il pas de même pour la dette publique française ? De fait, le scénario tendanciel que vous nous présentez est celui d'un déficit excédant 100 % du PIB en 2016, et le tableau figurant en page 71 fait ressortir qu'entre 2002 et 2010 la dette des organismes sociaux a quadruplé. Vous avez, monsieur le premier président, évoqué l'élasticité de la charge d'intérêts. Il y aurait lieu de travailler davantage ce sujet, en prenant en considération l'évolution des taux de change, celle de l'inflation – qui a un

impact sur les obligations assimilables du Trésor indexées –, ainsi que l'éventuelle modification de notre notation par les agences spécialisées.

**M. Charles de Courson.** Le diagnostic posé est dur, mais réaliste : en dépit des coups de klaxon de la Cour des comptes depuis des années, la France va dans le mur, et ce mur est de plus en plus proche. L'effort de redressement structurel étant pour ainsi dire nul, le déficit structurel, loin de se réduire, continue d'augmenter. Ne risque-t-il pas d'augmenter très fortement, en raison de la remontée, déjà amorcée, des taux d'intérêt, et de la rigidité de certaines mesures prises ? Quel niveau d'endettement est susceptible d'entraîner l'abaissement de la note de la dette publique française par les agences de notation ?

La Cour préconise avec raison de réduire le déficit structurel d'un point de PIB par an ; cela représente quelque 100 milliards en cinq ans, ce qui n'est pas vertigineux. Le rapport souligne que des réformes structurelles sont indispensables, mais qu'elles ne permettront pas d'échapper à l'augmentation de certains prélèvements obligatoires – un diagnostic que je partage. Comment justifiez-vous la répartition implicite entre l'effort sur les dépenses et l'effort visant à la hausse des recettes que vous préconisez ?

**M. Michel Bouvard.** La Cour a souligné la difficulté que présente l'absence de prise en compte du programme des investissements d'avenir dans l'appréhension consolidée du respect de la norme de dépense et du déficit, mais sans dire ce qu'il conviendrait de réintroduire dans le périmètre de dépense. Qu'en est-il ? À cela s'ajoute la gestion du produit de la cession par l'État de titres d'EDF pour financer les universités. On comprend qu'une fois ces sommes consommées, le besoin de financement de l'État s'accroîtra ; a-t-on une idée du volume d'emprunt supplémentaire que l'État devra souscrire pour financer les mesures engagées ? La Cour souligne par ailleurs que leur situation s'étant dégradée, les entreprises publiques seront dans l'incapacité de verser à l'État le même niveau de dividendes que précédemment. Il s'ensuivra une autre baisse de recettes qu'il faudra compenser soit par emprunt soit par réduction de dépense ; à quelle hauteur ?

Enfin, le problème primordial est celui des comptes sociaux. A-t-on fait le cumul des recettes transférées depuis dix ans du budget de l'État – aggravant ainsi son déficit – vers les comptes sociaux ? Autrement dit, le déficit des comptes sociaux ne contamine-t-il pas en quelque sorte les comptes de l'État ? Si tel est le cas, n'était-il pas déraisonnable de proposer de revenir à la retraite à 60 ans ou de s'interroger sur les moyens de financer la dépendance ?

**M. Louis Giscard d'Estaing.** Le rapport fait d'intéressantes constatations, qu'il serait utile de préciser en datant précisément le moment où le déficit des finances publiques s'est creusé en France. Par ailleurs, la Cour souhaite-t-elle voir disparaître certaines exonérations de charges ? D'autre part, la réforme de l'assurance maladie de 2004 a tracé des pistes de réduction du déficit, au nombre desquelles la généralisation de l'apposition d'une photo sur les cartes Vitale ;

quelle est l'opinion de la Cour sur le retard pris dans l'application de cette mesure ? Enfin, le tableau figurant en page 188 montre que les dépenses des collectivités territoriales et des groupements de communes à fiscalité propre sont passées de 146 milliards d'euros en 2002 à 212 milliards en 2010, en augmentation de 45 % ; pourriez-vous commenter ces données ?

**M. Daniel Garrigue.** La Cour souligne la nécessité de faire progresser les recettes publiques – on peut en effet difficilement prétendre assumer les missions de l'État en continuant de détruire la recette publique. Vous insistez sur la nécessité de réduire les niches fiscales et sociales, mais ne faut-il pas aller au-delà ? En particulier, ne faut-il pas instituer un taux réel minimum d'impôt sur les sociétés, puisque ce taux varie beaucoup selon les catégories d'entreprises ? Ne faut-il pas redynamiser l'impôt sur le revenu pour lui redonner un caractère redistributif, comme vous l'avez évoqué dans un précédent rapport ? Ne serait-il pas judicieux de créer un double taux de TVA minoré et de rééquilibrer l'imposition du travail et celle du patrimoine ?

**M. Christian Eckert.** J'ai compris, monsieur le premier président, que l'évaluation de l'économie nette due au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique d'État est difficile ; pourriez-vous toutefois confirmer celle faite hier par le rapporteur général, qui l'a estimée à 264 millions pour 2010, en somme quelque 250 millions par an ? Par ailleurs, la Cour a traité ailleurs, mais pas dans ce rapport particulier, de la question des exonérations fiscales et sociales des heures supplémentaires ; celles qui ont été effectuées par les fonctionnaires – et elles sont nombreuses au sein de l'Éducation nationale – sont-elles prises en compte dans le calcul de l'économie nette précédemment évoquée ?

**M. Michel Issindou.** Je remercie le premier président et les auteurs de ce rapport instructif mais parfois déprimant, car les chiffres sont têtus. Je constate, comme Yves Bur, que la situation des comptes sociaux est dramatique. Malheureusement, le rapporteur va répétant qu'il faut faire quelque chose mais, année après année, quand nous proposons de supprimer telle ou telle niche sociale, il s'y oppose au prétexte que cela nuirait à la compétitivité de notre économie. Pourtant, l'Allemagne, à laquelle le président Méhaignerie aime tant comparer la France, a des coûts salariaux égaux aux nôtres et une compétitivité meilleure ; serait-ce que la compétitivité n'est pas seulement affaire de niches fiscales ? J'espère que lors du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale nous serons plus offensifs lorsqu'il s'agira de supprimer des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, que les discours seront suivis d'effet dès cet automne – et non pas après l'élection présidentielle de 2012 – et que la majorité aura le courage de prendre les mesures nécessaires pour essayer d'endiguer la très inquiétante chute des finances publiques, qui ne peut se poursuivre.

**M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes.** Parce que je suis attendu au Sénat dans quelques minutes, le temps me manquera pour répondre à vos interrogations de manière circonstanciée. Je transmettrai donc aux présidents de vos commissions des réponses écrites, les plus précises possible, aux questions que vous m'avez posées – à celle de M. Louis Giscard d'Estaing par exemple, à propos de l'apposition d'une photo d'identité sur chaque carte Vitale, une mesure dont je puis déjà lui dire que la Cour considère qu'elle entraîne une dépense coûteuse pour une utilité contestée.

Sur un plan général, la Cour des comptes n'est ni pessimiste ni optimiste, car il ne lui appartient pas de l'être : elle est réaliste, et elle s'efforce d'être exacte en faisant des constats et des projections à partir des chiffres de l'exécution du budget.

Nous avons noté, monsieur le rapporteur général, une augmentation du déficit structurel de l'ordre de 6 milliards d'euros en 2010.

Nous préciserons autant que nous le pourrons les données relatives à la suppression de la taxe professionnelle, mais M. Christian Babusiaux, président de la formation interchambres de la Cour des comptes, a eu l'occasion d'expliquer à votre commission des finances que les défaillances des systèmes d'information de la direction générale des finances publiques ne permettent pas de vérifier avec exactitude la charge nette induite par la réforme.

Pour ce qui est du montant de la dette publique, nous approchons de la zone dangereuse, la zone de tous les risques, que l'on considère nos prêteurs ou les conséquences que notre endettement peut avoir sur les acteurs économiques et sur les consommateurs. C'est pourquoi nous appelons à ne pas dépasser cette zone limite, que beaucoup fixent à 90 % du PIB, et dont nous nous approchons. Si nous voulons stabiliser la dette et commencer de la faire décroître, il faut décider des mesures plus fortes que celles qui sont annoncées, et en tout cas plus précises, car tout décalage entre ce qui est annoncé et ce qui est réalisé est dangereux en ce qu'il mine la confiance en faisant douter de notre capacité à faire ce que nous disons. Voilà pourquoi, si les résultats sont meilleurs que prévu en 2011, la Cour insiste pour que cette amélioration serve exclusivement à accélérer la réduction du déficit dès 2011, et en aucun cas à alimenter des dépenses supplémentaires.

S'agissant du déficit structurel, nous pourrions être parvenus à un palier : certaines décisions peuvent nous permettre d'infléchir l'évolution tendancielle décrite. Déjà, des niches ont été réduites et certaines mesures ont eu pour effet positif un ralentissement de la dépense. Mais, tant pour les dépenses que pour les recettes, des mesures plus fortes sont indispensables. Il faut faire jouer tous les leviers en supprimant certaines niches fiscales et sociales et en augmentant temporairement certains prélèvements, notamment pour contribuer à l'équilibre des comptes sociaux. Reporter cet équilibre à 2020 ou à 2027 nous apparaît totalement déraisonnable.

Pour ce qui est des dépenses de santé, il faudrait vraisemblablement contenir la croissance de l'ONDAM à 2 points en valeur pendant au moins cinq ans.

Nous estimons qu'en dépit de la réforme, le déficit de l'assurance vieillesse pourrait encore être de quelque 12 milliards d'euros en 2020 ; mais si la réforme n'avait pas eu lieu, le déficit aurait été de 32 milliards. Des réformes structurelles ont donc été conduites qui, si elles sont encore insuffisantes, contribuent à la réduction des déficits.

M. Michel Bouvard trouvera des réponses à ses questions portant sur le périmètre de la dépense dans le rapport consacré par la Cour aux résultats et à la gestion budgétaire de l'État : pour permettre une appréciation exacte, nous proposons que les dépenses du programme d'investissements d'avenir effectivement réalisées soient réintroduites dans la norme d'évolution de la dépense. Nous disons aussi notre scepticisme sur l'objectif d'évolution de la dépense publique, considérant que l'on fait l'impasse tant sur les investissements d'avenir que sur les dépenses prévues dans le cadre de l'Agence française de financement des infrastructures de transport (AFIT). Le chiffre paraît peu crédible au regard de la rigidité de certaines dépenses de fonctionnement et de la nécessité d'investir pour préparer l'avenir. Il faudra donc trouver d'autres baisses possibles de dépenses.

Le chapitre VI du rapport qui vous a été présenté contient des propositions, mais c'est à vous, élus, qu'il revient de trancher. En chiffrant à la fois des réductions de dépenses et des ajustements de recettes, nous vous donnons une boîte à outils ; c'est notre contribution au débat d'orientation des finances publiques à venir.

Notre message est clair : nous avons constaté quelques inflexions bienvenues, mais elles ne sont pas à la hauteur des difficultés que connaît le pays. Il faut donc aller plus vite et plus fort sur le chemin du redressement.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Monsieur le premier président, nous vous remercions.

\*

\* \*