

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2011 (n° 2824),

TOME I

RAPPORT GÉNÉRAL

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 7 |
| CHAPITRE PREMIER : UNE NOUVELLE ÈRE BUDGÉTAIRE | 9 |
| I.– L'IMPÔT, UNE RESSOURCE POUR FINANCER DES DÉPENSES | 9 |
| A AFFRONTER LES CONSÉQUENCES D'UNE DÉCENNIE DE BAISSES D'IMPÔTS NON GAGÉES | 9 |
| Un accroissement des ressources publiques bénéficiant en priorité à la sécurité sociale | 9 |
| 2 Un effort concentré sur les dispositifs fiscaux et sociaux dérogatoires | 10 |
| 3.– Un « bouquet » de mesures éparpillées | 12 |
| a) Préserver les entreprises soumises à la concurrence internationale | 12 |
| b) Prélever les ménages selon différentes logiques | 14 |
| B FINANCER LA SÉCURITÉ SOCIALE, PRIORITÉ DU VOLET FISCAL | 15 |
| 1.– La traduction d'une partie des mesures de financement des retraites | 15 |
| 2 Quelles ressources pour la CADES ? | 17 |
| 3 Des mesures fiscales d'appoint destinées au budget général | 18 |
| C RECONSTITUER L'ASSIETTE DES RECETTES FISCALES | 21 |
| 1.– Compenser les mesures pérennes antérieures | 21 |
| 2 Stabiliser en valeur l'objectif de coût des dépenses fiscales | 21 |
| II.– VENT DE RIGUEUR SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT | 23 |
| A L'EXTINCTION AUTOMATIQUE DES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES DE L'ÉTAT APRÈS LA CRISE | 23 |
| 1.– La suppression de la mission Plan de relance de l'économie | 23 |
| 2 La suppression des programmes liés aux Investissements d'avenir | 25 |
| B UNE RÉDUCTION VOLONTARISTE MAIS INDISPENSABLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT À COMPTER DE 2011 | 26 |
| 1 Une double norme d'évolution des dépenses de l'État, particulièrement vertueuse | 28 |
| Une accélération des mesures d'économies sur les dépenses de l'État à concrétiser dès 2011 | 31 |
| a) Une stabilisation en valeur des dépenses de personnel encore lointaine, malgré les efforts de maîtrise des effectifs | 31 |
| b) Une réduction des dépenses de fonctionnement sans véritable envergure | 38 |
| c) Une réduction des dépenses d'intervention à démontrer | 39 |

| III UN OBJECTIF DE SOLDE PUBLIC À ATTEINDRE PAR TOUS LES MOYENS | •••• |
|--|------|
| A LA PREMIÈRE RÉVISION À LA BAISSE DU DÉFICIT PUBLIC DEPUIS LE DÉBUT DE L CRISE | |
| B RÉDUIRE LE DÉFICIT STRUCTUREL DE 20 MILLIARDS D'EUROS | |
| 1.– Le rétablissement des recettes, élément prépondérant de la réduction du déficient public en 2011 | |
| 2 Un effort notable d'amélioration du solde structurel de l'État | •••• |
| IV L'INEXORABLE PROGRESSION DE LA DETTE PUBLIQUE | |
| A MALGRÉ UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN BAISSE | |
| BLA DYNAMIQUE DE LA DETTE ET DE SES INTÉRÊTS RESTE UN FACTEUR DE RISQUES | |
| CHAPITRE II : LES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2011 | |
| I LES RECETTES FISCALES | |
| A LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE, ILLUSTRATION DE LA PERTE D SUBSTANCE FISCALE DU BUDGET DE L'ÉTAT | |
| B.– IMPÔT SUR LE REVENU | |
| C AUTRES IMPÔTS DIRECTS PERÇUS PAR VOIE D'ÉMISSION DE RÔLE | |
| D IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS | |
| E TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS | |
| F TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE | |
| G LES AUTRES RECETTES FISCALES | |
| 1.– Les impositions assises sur le patrimoine | |
| 2.– Les prélèvements sur les jeux | |
| II LES RECETTES NON FISCALES | |
| A PRÉLÈVEMENTS SUR LA CAISSE DES DÉPÔTS ET PRODUITS DES PARTICIPATIONS | |
| 1.– Les prélèvements sur la Caisse des dépôts | |
| 2.– Les produits des participations | |
| B REVENUS TIRÉS DES INTERVENTIONS LIÉES À LA CRISE FINANCIÈRE | |
| C AUTRES RECETTES NON FISCALES | |
| CHAPITRE III : LES CHARGES DE L'ÉTAT EN 2011 | |
| I.– L'ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT | |
| A LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE ENTRE 2010 ET 2011 | |
| B L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS AGRÉGATS DE DÉPENSES | |

| II.– LES DIFFÉRENTS CANAUX DE DÉPENSES DE L'ÉTAT | ç |
|---|----|
| A.– LE BUDGET GÉNÉRAL | Ģ |
| B LES BUDGETS ANNEXES | Ģ |
| C LES COMPTES SPÉCIAUX | Ģ |
| II LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES | Ģ |
| A LES CONCOURS DE L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE | ç |
| B LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES | 1 |
| 1.– Les collectivités territoriales doivent continuer de participer au redressement des comptes publics | 1 |
| a) La participation des concours aux collectivités locales au redressement des comptes publics | 1 |
| b) L'effet de la loi de programmation 2011-2014 : la stabilisation en valeur d'un périmètre acceptable | 1 |
| 2.– L'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur le périmètre des concours aux collectivités locales | 1 |
| a) La création de nouveaux concours financiers, gelés en valeur, qui n'appartiennent pas au périmètre, ne pèse pas sur les variables | 10 |
| b) Des échanges entre concours du périmètre et concours hors périmètre qui doivent être neutralisés | 10 |
| c) Le cas de la dotation de compensation pour pertes de base de taxe professionnelle | 1 |
| 3.– La stabilisation en valeur du périmètre révisé et retraité des effets de la réforme de la taxe professionnelle | 1 |
| a) Les données du périmètre revu et corrigé | 1 |
| b) Les options proposées par le Gouvernement | 1 |
| c) La déclinaison du gel en valeur dans le projet de loi de finances pour 2011 | 1 |
| CHAPITRE IV : LE CADRAGE ÉCONOMIQUE POUR 2011 | 1 |
| UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL MARQUÉ PAR LE DYNAMISME DES ÉCHANGES EN | 1 |
| I.– UNE REPRISE MODÉRÉE MAIS ÉQUILIBRÉE EN FRANCE | 1 |
| I UNE REPRISE MODERCE MAIS EQUILIBREE EN FRANCE | 1. |
| ANNEXES | 1. |
| COMMUNICATIONS DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE | |
| 1. LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT DANS L'ÉCONOMIE PAR DES MOYENS EXTRA- BUDGÉTAIRES | |
| 2. LES CONDITIONS D'UNE STABILISATION EN VALEUR DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT | |

INTRODUCTION

Le présent projet de loi ouvre une nouvelle ère budgétaire. Pour affronter le contexte financier préoccupant de l'après-crise, il met en œuvre la première étape d'un processus d'assainissement progressif des finances publiques.

Dans le but de préserver la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale, le Gouvernement donne la priorité à la réduction de la dépense. Le présent projet de loi et le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoient ainsi la réalisation d'un montant inédit d'économies budgétaires – près de 8 milliards d'euros.

Un tel montant est toutefois insuffisant pour atteindre l'objectif de déficit public de 6 % de PIB en 2011. Compte tenu de la rigidité de la dépense à court terme, seules des politiques structurelles peuvent en effet apporter une inflexion profonde et durable à sa dynamique. De telles évolutions – non-remplacement d'un fonctionnaire d'État sur deux partant à la retraite, réforme des retraites... – ont été engagées mais elles ne porteront leurs fruits qu'à long terme.

C'est pourquoi l'impact des nouvelles ressources prévues pour 2011 – plus de 11 milliards d'euros – est prépondérant dans la réduction du déficit public. La difficile gestion des comptes publics requiert, en effet, un certain pragmatisme et il ne doit pas être exclu de privilégier le rétablissement des recettes dans l'attente de voir les réformes structurelles donner leur plein effet.

En préférant le ciblage des efforts aux coupes aveugles dans la dépense et aux hausses générales d'imposition, le Gouvernement cherche à limiter l'impact du resserrement de la politique budgétaire sur la croissance économique. De ce point de vue, la stratégie suivie par le Gouvernement est pertinente à la condition que l'effort entamé par le présent projet de loi soit maintenu, voire amplifié, au cours des années à venir.

Après une décennie d'insouciance budgétaire, il n'est plus l'heure de rêver à un rétablissement spontané des finances publiques par le miracle de la croissance économique. À cet égard, les mesures prévues par le présent projet de loi, le projet de loi de financement et le projet de loi portant réforme des retraites sont indispensables pour éviter que la France ne rejoigne les États incapables de faire face à la réalité financière.

L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

| | Exécution 2009 | LFI 2010 | Révisé 2010 | PLF 2011 | PLF 2011/révisé 2010 | Révisé 2010/LFI 2010 |
|---|-------------------|-----------|-------------|----------|----------------------------|----------------------------|
| BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT | | | | | | |
| TOTAL des dépenses nettes du budget général | 290 925 | 288 335 | 324 026 | 289 631 | - 10,6% | 12,4% |
| Dépenses nettes du budget général hors fonds de concours | 287 407 | 285 213 | 320 905 | 286 405 | - 10,8% | 12,5% |
| Fonds de concours | 3 518 | 3 122 | 3 122 | 3 226 | 3,3% | 0,0% |
| TOTAL des recettes nettes du budget général | 161 019 | 166 185 | 173 133 | 201 054 | 16,1% | 4,2% |
| Recettes fiscales nettes | 214 250 | 252 062 | 254 683 | 254 381 | -0,1% | 1,0% |
| Recettes non fiscales | 19 451 | 15 035 | 18 605 | 16 873 | - 9,3% | 23,7% |
| Prélèvements sur recettes | - 76 200 | - 104 033 | - 103 276 | - 73 427 | - 28,9% | - 0,7% |
| Recettes nettes du budget général hors fonds de concours | 157 501 | 163 064 | 170 012 | 197 828 | 16,4% | 4,3% |
| Fonds de concours | 3 518 | 3 122 | 3 122 | 3 226 | 3,3% | 0,0% |
| SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL | - 129 906 | - 122 150 | - 150 893 | - 88 578 | -41,3% | 23,5% |
| COMPTES SPÉCIAUX | | | | | | |
| Dépenses des comptes d'affectation spéciale | 52 395 | 57 956 | 56 911 | 60 570 | 6,4% | - 1,8% |
| Recettes des comptes d'affectation spéciale | 54 143 | 57 951 | 53 017 | 60 370 | 13,9% | - 8,5% |
| Solde des comptes d'affectation spéciale | 1 748 | -5 | -3 894 | - 200 | - 94,9% | Ns |
| Dépenses des comptes de concours financiers | 105 969 | 72 153 | 77 582 | 105 045 | 35,4% | 7,5% |
| Recettes des comptes de concours financiers | 95 680 | 76 623 | 79 914 | 101 794 | 27,4% | 4,3% |
| Solde des comptes de concours financiers | - 10 290 | 4 470 | 2 331 | - 3 251 | - 239,4% | - 47,8% |
| Solde des comptes de commerce | 359 | 246 | 403 | - 32 | Ns | 63,7% |
| Solde des comptes d'opérations monétaires (hors FMI) | 60 | 68 | 68 | 57 | Ns | 0,0% |
| SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX (hors FMI) | - 8 123 | 4 779 | - 1 092 | - 3 427 | 213,7% | - 122,9% |
| Solde des budgets annexes | 0 | 1 | 1 | 11 | Ns | 0,0% |
| SOLDE DU BUDGET DE L'ÉTAT (hors FMI) | - 138 029 | - 117 369 | - 151 984 | - 91 993 | -39,5% | 29,5% |

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

CHAPITRE PREMIER : UNE NOUVELLE ÈRE BUDGÉTAIRE

I.- L'IMPÔT, UNE RESSOURCE POUR FINANCER DES DÉPENSES

A.- AFFRONTER LES CONSÉQUENCES D'UNE DÉCENNIE DE BAISSES D'IMPÔTS NON GAGÉES

Entre 2000 et 2009, le budget général de l'État a perdu 100 milliards d'euros de recettes fiscales, deux tiers étant dus aux baisses d'impôts et un tiers aux transferts de ressources à la sécurité sociale en guise de compensation d'allègements de charges.

Le présent projet de loi, complété par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, rompt avec la logique à l'œuvre depuis dix ans. Tout au long de la décennie qui s'ouvre en effet, l'impôt devra être, avant tout, la source de financement des dépenses publiques, et non plus un outil de mise en œuvre des politiques publiques.

Entamé par le présent projet de loi, cet effort de rétablissement des recettes est défini de manière à en limiter les effets potentiellement récessifs sur l'activité. Il est ciblé sur certains dispositifs dérogatoires et préserve la compétitivité des entreprises soumises à la concurrence internationale.

Le Rapporteur général salue le réalisme caractérisant le volet fiscal du présent projet de loi. Il estime que, compte tenu de l'impératif d'atteindre un déficit public de 6 % du PIB en 2011, le pragmatisme commande de ne pas s'interdire de développer l'effort entamé en dégageant de nouvelles ressources dès 2011.

 Un accroissement des ressources publiques bénéficiant en priorité à la sécurité sociale

Les mesures relatives aux prélèvements obligatoires prévues dans le présent projet de loi et le projet de loi de financement entraîneraient une hausse de l'ordre de 11 milliards d'euros des recettes publiques en 2011. Hors mesures exceptionnelles, cette hausse des prélèvements obligatoires ressortirait à 8,7 milliards d'euros. Déduction faite de l'impact des mesures pérennes antérieures au présent projet de loi, elle s'établirait à 7,3 milliards d'euros.

Le tableau ci-après illustre la décomposition de l'effort de rétablissement des recettes, prévu par les projets de loi de finances et de financement pour 2011.

IMPACT BUDGÉTAIRE DES MESURES NOUVELLES PRÉVUES PAR LES PROJETS DE LOI DE FINANCES ET DE FINANCEMENT POUR 2011

(en milliards d'euros)

| | 2011 | 2012 | TOTAL cumulé |
|-------------------------------------|------|------|--------------|
| État - opérateurs | 2,4 | 1,5 | 3,9 |
| Sécurité sociale | 8,7 | 0 | 8,7 |
| Total PLF et PLFSS | 11,1 | 1,5 | 12,6 |
| Total mesures pérennes PLF et PLFSS | 8,7 | 1,7 | 10,4 |

Comme on peut le constater dans le tableau ci-dessus, près de 80 % du produit des nouvelles ressources seraient affectés à la sphère sociale ⁽¹⁾.

D'un point de vue budgétaire, l'essentiel des mesures relatives aux recettes publiques est néanmoins prévu dans le présent projet de loi. Le tableau ci-dessous montre ainsi qu'il prévoit les nouvelles ressources permettant le financement du transfert de dette à la CADES, une partie des mesures fiscales prévues dans le cadre de la réforme des retraites ainsi que diverses mesures de suppression d'exonérations de charges ciblées, compensées sur crédits budgétaires.

RÉPARTITION DES MESURES NOUVELLES ENTRE PROJET DE LOI DE FINANCES ET PROJET DE LOI DE FINANCEMENT

(en milliards d'euros)

| | | | 2011 | 2012 | Total cumulé |
|-------|------|--|------|------|--------------|
| | APUC | Mesures État et opérateurs | 2,4 | 1,5 | 3,9 |
| PLF | ASSO | Mesures CADES | 3,6 | -0,2 | 3,4 |
| rlr | ASSO | Mesures Retraites | 1,3 | 0,2 | 1,5 |
| | ASSO | Suppressions exonérations de charges ciblées | 0,8 | | 0,8 |
| PLFSS | ASSO | Mesures retraites | 2,2 | | 2,2 |
| PLFSS | ASSO | Autres mesures | 0,8 | | 0,8 |
| | | TOTAL | 11.1 | 1.5 | 12.6 |

2.- Un effort concentré sur les dispositifs fiscaux et sociaux dérogatoires

L'effort de hausse des prélèvements obligatoires est concentré sur les dispositifs fiscaux ou sociaux dérogatoires. Sur les 8,3 milliards d'euros de hausses de prélèvements obligatoires pérennes prévues pour 2011, seul 1,4 milliard d'euros peut être assimilé à une hausse générale de l'imposition ⁽²⁾. En 2011, les mesures relatives aux dispositifs dérogatoires au sens large représentent donc plus de 80 % de la hausse pérenne des recettes publiques.

⁽¹⁾ On y inclut la caisse d'amortissement de la dette sociale qui constitue néanmoins un organisme divers d'administration centrale.

⁽²⁾ En PLF, la taxe systémique sur les banques et la contribution de 1 % sur les hauts revenus, évalués chacun à 500 millions d'euros; en PLFSS, la hausse de 0,1 point des cotisations affectées à la branche ATMP (accidents du travail et maladies professionnelles), évaluée à 400 millions d'euros.

TYPOLOGIE DES MESURES PÉRENNES RELATIVES AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(en milliards d'euros)

| | 2011 | 2012 | Total |
|---|------|------|-------|
| Mesures relatives aux dépenses fiscales ou de niches sociales au sens des définitions généralement admises | 4,9 | 1,4 | 6,4 |
| Mesures relatives à d'autres dispositifs fiscaux ou sociaux dérogatoires | 1,9 | 0,7 | 2,6 |
| Mesures pouvant être assimilées à des mesures générales d'imposition | 1,4 | 0 | 1,4 |
| Total | 8,3 | 2,1 | 10,4 |

NB: les taxations sectorielles dont le produit est affecté hors budget général sont exclues du décompte, sauf l'assujettissement des HLM et SEM à la contribution sur les revenus locatifs, considéré comme la suppression d'un dispositif dérogatoire.

L'ensemble des niches sociales visées relève de la catégorie définie à l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale. On constate toutefois que certains dispositifs fiscaux dérogatoires faisant l'objet d'une suppression ou d'une réduction ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales au sens du tome II de l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens. Les mesures concernant de tels dispositifs ont un rendement estimé à 1,9 milliard d'euros en 2011, soit moins d'un quart du total des mesures pérennes — la principale d'entre elles étant la suppression du taux réduit de TVA sur les services de télévision pour 1,1 milliard d'euros.

Rappelons que le tome II de l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens définit les dépenses fiscales comme « des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit ». L'appréciation de la norme se fonde sur celle du caractère général de la mesure, le critère d'ancienneté ayant été supprimé, à la demande de la commission des Finances, en projet de loi de finances pour 2009. La distinction ainsi faite peut évoluer en fonction « de l'observation des faits et d'une interprétation a posteriori des intentions du législateur » ainsi que de l'évolution de la législation nationale ou communautaire. La définition de la dépense fiscale apparaît donc fluctuante et empreinte d'une certaine subjectivité.

Au-delà de la question de la pertinence d'une telle classification, le Rapporteur général estime que la réalité économique et budgétaire ne distingue pas entre les dépenses fiscales et les modalités particulières de calcul de l'impôt. Quelle que soit la définition juridique – floue au demeurant – des dispositifs fiscaux visés, les mesures proposées dans le présent projet de loi permettent de reconstituer les ressources publiques en limitant leur impact sur la compétitivité des entreprises et les revenus des ménages.

Pour autant, le « bouquet » de mesures proposées par le Gouvernement met en lumière le caractère parfois artificiel de la classification appliquée aux dépenses fiscales ainsi que les lacunes de la typologie proposée par l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens. À cet égard, il semble étonnant que le taux réduit de TVA sur les services de télévision ait été omis de cette classification en dépit du caractère clairement dérogatoire d'un tel dispositif.

3.- Un « bouquet » de mesures éparpillées

Le Gouvernement a choisi de privilégier la modification d'un ensemble de dispositifs dérogatoires selon la méthode dite du « bouquet ». Ainsi, le présent projet de loi et le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoiraient, au total, une quarantaine de mesures de rendement, dont le produit moyen ne dépasserait pas 300 millions d'euros.

Le Rapporteur général regrette que le Gouvernement n'ait pas plutôt retenu quelques mesures fiscales fortes qui auraient clairement répondu à l'urgence budgétaire.

La méthode retenue présente néanmoins l'avantage de permettre un « pilotage fin » du volet fiscal de la politique budgétaire en ciblant les effets d'aubaine, les secteurs en « surchauffe », protégés ou très rentables ainsi que les contribuables les plus fortunés.

Le tableau suivant retrace la répartition de l'effort demandé en matière de prélèvements obligatoires entre ménages, secteur de la banque et de l'assurance et entreprises non financières. Il montre la part prépondérante prise par les ménages et le secteur financier dans l'effort de rétablissement des recettes.

RÉPARTITION DE L'EFFORT DE RÉTABLISSEMENT DES RESSOURCES PUBLIQUES

(en milliards d'euros)

| | | | | | | | - | |
|-------------------------------------|---------|-----------------------|-------------|-------|---------|-----------------------|-------------|-------|
| | | 2011 | | | 2012 | | | |
| | Ménages | Banques Assurances | Entreprises | TOTAL | Ménages | Banques Assurances | Entreprises | TOTAL |
| Mesures pérennes | 3,3 | 1,25 | 3,8 | 8,3 | 1,8 | 0 | 0 | 1,8 |
| Mesures non pérennes | 1,6 | 0,85 | 0 | 2,4 | -0,1 | -0,1 | 0 | - 0,2 |
| Mesures pérennes et non pérennes | 4,9 | 2,1 | 3,8 | 10,7 | 1,7 | - 0,1 | 0 | 1,6 |
| Part dans l'effort | 45% | 20% | 35% | 100% | 100% | 0% | 0% | 100% |

NB: on suppose qu'en ce qui concerne les hausses de fiscalité indirecte (TSCA et TVA), le poids est partagé à parité entre entreprises et ménages. Le calcul pour 2012 est fait hors impact de la réforme des dispositifs d'accession à la propriété.

La préservation de la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale constitue un axe majeur dans la définition des mesures prévues dans le présent projet de loi et le projet de loi de financement. La cohérence des mesures relatives aux ménages est, en revanche, moins évidente.

a) Préserver les entreprises soumises à la concurrence internationale

Les volets « recettes » du présent projet de loi et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 sont guidés par la volonté de préserver la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale.

D'une part, comme l'illustre le tableau ci-après, le poids des nouvelles impositions directes sur les personnes physiques – 5,5 milliards d'euros sur 2011-2012 – est supérieur à celui des nouvelles impositions directes sur les entreprises, y compris secteur financier – 4,2 milliards d'euros sur la même période.

RÉPARTITION DU POIDS DES MESURES NOUVELLES SELON LE TYPE D'IMPOSITION

(en milliards d'euros)

| | 2011 | 2012 | Total |
|--|------|------|-------|
| Imposition directe des personnes physiques | 3,8 | 1,7 | 5,5 |
| Imposition directe des entreprises | 4,3 | -0,1 | 4,2 |
| Fiscalité indirecte | 2,2 | 1,6 | 2,2 |
| Total | 10,3 | 1,6 | 11,9 |

NB: Le calcul exclut les taxes sectorielles affectées hors budget général, qui pèseraient, dans leur quasi-totalité, sur des organismes publics ou para-publics.

D'autre part, comme le montre le tableau ci-dessous, les nouvelles impositions frappant les entreprises pèsent en priorité sur les secteurs peu exposés à la concurrence internationale – médias, hôtellerie et restauration – ou suffisamment rentables pour absorber sans dommages une hausse de la pression fiscale – secteur financier.

À noter également que, si elle pèse sur l'ensemble des entreprises, l'annualisation du calcul des allègements généraux de charges porte néanmoins principalement sur des entreprises de services – notamment la grande distribution – et donc sur des secteurs qui, contrairement à l'industrie, sont peu exposés à la concurrence internationale.

RÉPARTITION DES MESURES PESANT SUR LES ENTREPRISES SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ

(en millions d'euros)

| Secteur d'activité | Mesure | Montant |
|-------------------------------------|--|---------|
| Assurances | Taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation | 850 |
| Assurances | Suppression de la déductibilité de la réserve de capitalisation | 200 |
| Assurances | Suppression partielle de l'exonération de TSCA des contrats | 550 |
| Assurances | d'assurance maladie dits « solidaires et responsables » | 330 |
| Banques | Taxe systémique sur les banques | 500 |
| Sous-total banques et assurances | | 2 100 |
| Médias | Modification du taux réduit de TVA applicable aux | 550 |
| Wedias | abonnements aux services de télévision | 330 |
| Principalement HCR et organismes | Suppression d'exonérations de charges ciblées | 300 |
| d'intérêt général en zone rurale | Suppression d'exonerations de charges croices | 300 |
| Sous-total autres secteurs protégés | | 850 |
| Tous secteurs (plutôt services) | Annualisation du calcul des allègements de charges | 2 000 |
| Tous secteurs (plutôt industriel) | Hausse de 0,1 point de la cotisation pour les accidents du travail des entreprises | 400 |
| Tous secteurs | Autres mesures de recettes PLFSS | 220 |
| Tous secteurs | Adaptation de la taxe sur les véhicules de société | 40 |
| Sous-total tous secteurs | | 2 620 |
| TOTAL | | 5 570 |

NB : on estime que le poids des mesures relatives à la fiscalité indirecte est partagé à parité entre entreprises et ménages.

Au final, on constate que seule la hausse de 0,1 point du taux des cotisations patronales ATMP ainsi que les diverses mesures de réduction de niches sociales prévues en projet de loi de financement pèseraient sur l'ensemble des secteurs.

À noter que le souci de préservation de la compétitivité des entreprises se retrouve dans la seule mesure prévue dans le présent projet de loi qui sera coûteuse en 2011, à savoir la pérennisation du remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche aux petites et moyennes entreprises.

b) Prélever les ménages selon différentes logiques

Les mesures relatives à l'imposition des ménages, prévues dans le présent projet de loi et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, ne bénéficient pas de la même cohérence. Plusieurs logiques, illustrées par le tableau suivant, expliquent les choix qui ont été faits.

LES LOGIQUES SOUS-TENDANT LE CHOIX DES MESURES PESANT SUR LES MÉNAGES

(en millions d'euros)

| | | 2011 | 2012 | Total |
|------------------------------|---|-------|-------|-------|
| Détenteurs de | Aménagement des règles d'imposition aux prélèvements sociaux de la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports | 1 600 | - 200 | 1 400 |
| capitaux et hauts revenus | Contribution des revenus du capital - réforme des retraites | 910 | 180 | 1 090 |
| | Contribution des hauts revenus - réforme des retraites | 415 | | 415 |
| Signal "niche" | Signal "niche" Suppression exonération charges particuliers employeurs | | | |
| | Autres mesures de recettes PLFSS | 220 | | |
| | Rabot | | 440 | 440 |
| | TVA applicable aux abonnements aux services de télévision | 550 | | 1 100 |
| Effets d'aubaine | Suppression partielle de l'exonération de TSCA des contrats d'assurance maladie dits "solidaires et responsables" | 550 | | 1 100 |
| | Mesure « photovoltaïque » | 150 | 680 | 830 |
| | Modalités d'imposition à l'impôt sur le revenu des personnes vivant en couple | | 500 | 500 |
| TOTAL | | 4 855 | 1 600 | 6 875 |

NB : la réforme de l'accession à la propriété n'est pas prise en compte.

En premier lieu, les mesures relatives aux hauts revenus et détenteurs de capitaux sont prises dans le cadre du financement de la sphère sociale, et notamment de la réforme des retraites – elles sont décrites plus loin.

En deuxième lieu, plusieurs mesures relatives à des niches fiscales et sociales traduisent le message selon lequel **certains dispositifs coûteux ne peuvent plus être financés dans le contexte d'après-crise**. Elles relèvent donc

d'une logique de rendement mais également de « signal » signifiant que l'état des finances publiques ne permet plus d'assumer le coût de certaines dépenses.

Enfin, certaines mesures à destination des ménages se justifient par la suppression d'« effets d'aubaine ». Sont supprimés certains dispositifs dont le caractère incitatif est devenu très faible en raison du fait que l'objectif qu'ils visaient a été atteint.

B.- FINANCER LA SÉCURITÉ SOCIALE, PRIORITÉ DU VOLET FISCAL

Les mesures relatives à la sécurité sociale constituent le cœur du volet fiscal du présent projet de loi.

1.– La traduction d'une partie des mesures de financement des retraites

Les **articles 3 à 6** du présent projet de loi traduisent une partie des mesures de financement prévues dans le cadre de la réforme des retraites. Rappelons que ces nouvelles ressources, récapitulées par le tableau suivant, peuvent être classées en deux catégories :

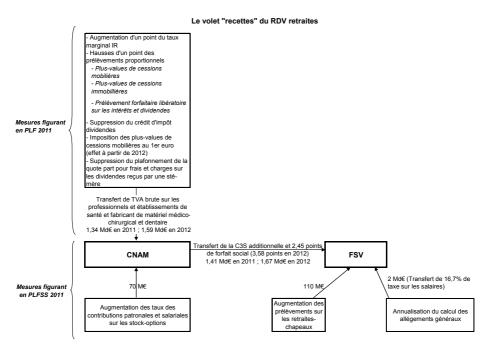
- les mesures visant à mettre à contribution les hauts revenus et les revenus du capital, dont le rendement est estimé à 1,5 milliard d'euros en 2012 ;
- les mesures pesant sur les entreprises annualisation du calcul des allègements généraux de charges et mesure relative au régime des sociétés mères – d'un montant évalué à 2,2 milliards d'euros.

MESURES NOUVELLES DONT LE PRODUIT EST AFFECTÉ À LA SÉCURITÉ SOCIALE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DES RETRAITES

(en millions d'euros)

| | | 2011 | 2012 |
|-------|--|-------|------|
| PLF | Suppression du crédit d'impôt attaché aux revenus distribués de source française ou étrangère (art. 4) | 645 | |
| | Suppression du seuil de cession pour l'imposition à l'impôt sur le revenu des gains de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux réalisés par les particuliers (art. 5) | | 180 |
| | Régime des sociétés mères - déplafonnement de la quote-part de frais et charges (art. 6) | 200 | |
| | Contribution supplémentaire de 1 % sur les hauts revenus et les revenus du capital (art. 3) | 495 | |
| | Sous-total PLF | 1 340 | 180 |
| PLESS | Hausse des contributions sur les retraites-chapeaux et les <i>stockoptions</i> | 185 | |
| TLISS | Annualisation du calcul des allègements généraux de charges sociales | 2 000 | |
| | Sous-total PLFSS | 2 185 | 0 |
| | TOTAL | 3 525 | 180 |

Le fonds de solidarité vieillesse (FSV) serait le bénéficiaire de ces nouvelles ressources. Leur affectation serait réalisée d'une manière relativement complexe, détaillée par le schéma suivant.



En ce qui concerne le produit des impositions prévues dans le présent projet de loi et de la hausse des contributions sur les *stock-options* prévue dans le projet de loi de financement, le transfert se ferait en deux temps, *via* la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM).

Le produit des mesures prévues dans le présent projet de loi serait affecté à la CNAM par le transfert d'une quote-part de taxe sur la valeur ajoutée, prévu à **l'article 39** du présent projet de loi. Une affectation directe des ressources promises à la branche vieillesse aurait, en effet, conduit à fractionner le produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, aujourd'hui entièrement affectés à l'État. Une telle solution n'était pas souhaitable pour des raisons de clarté du système fiscal.

Un transfert de ressources de la CNAM au FSV serait ensuite prévu en projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. Il consisterait à affecter au FSV la totalité de la contribution additionnelle à la contribution de solidarité sur les sociétés (C3S), dont le montant est estimé à 1 milliard d'euros en 2010, ainsi qu'une quote-part du produit du forfait social ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Le taux du forfait social devrait s'établir à 3,58 % points en 2012. Le transfert porterait sur 2,45 points, soit plus des deux tiers du produit de cette imposition.

On peut estimer que, **sur l'ensemble d'un cycle économique, la neutralité budgétaire de ces mouvements de ressources est assurée** et que le fonds de solidarité vieillesse percevra bien les ressources qui lui ont été promises. En effet, les assiettes de ces nouvelles impositions – consommation, masse salariale et profits des entreprises – évoluent tendanciellement au même rythme que le PIB.

2.- Quelles ressources pour la CADES ?

Les **articles 7, 8 et 9** du présent projet de loi prévoient trois mesures fiscales, présentées par le tableau ci-dessous, tendant à assurer le financement du transfert de dettes à la caisse d'amortissement de la dette sociale.

MESURES NOUVELLES DONT LE PRODUIT EST AFFECTÉ À LA CADES

(en millions d'euros)

| | 2011 | 2012 |
|---|-------|-------|
| Aménagement des règles d'imposition aux prélèvements sociaux de la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports | 1 600 | - 200 |
| Suppression partielle de l'exonération de TSCA des contrats d'assurance maladie dits « solidaires et responsables » | 1 100 | |
| Taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation | 850 | 0 |
| TOTAL | 3 550 | - 200 |

Le dispositif de transfert de dettes s'articule autour de trois textes différents :

- le projet de loi organique a pour objet de rallonger de quatre ans la durée de vie de la CADES pour lui permettre de reprendre, sans nouvelle ressource, la dette dite « de crise », d'un montant estimé à 34 milliards d'euros ;
- le présent projet de loi prévoit les ressources nécessaires à l'amortissement de la dette dite « structurelle » constatée en 2009 et 2010 ainsi que le déficit de l'assurance-maladie anticipé pour 2011 évalués également à 34 milliards d'euros ;
- enfin, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 prévoit le transfert de dettes en lui-même.

Deux des trois recettes transférées à la CADES pour assurer le financement du transfert de dette « structurelle » ne sont pas pérennes.

D'une part, la taxation exceptionnelle sur la réserve de capitalisation serait perçue à hauteur de 850 millions en 2011 et pour un montant identique en 2012. Son rendement sera nul dès 2013.

D'autre part, le rendement de l'aménagement des règles d'imposition aux prélèvements sociaux de la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports diminue au rythme des clôtures des contrats d'assurance-vie

ouverts au moment son entrée en vigueur. Le dispositif proposé par le Gouvernement traduit cette érosion de la recette par une diminution annuelle, évaluée de manière conventionnelle, de 200 millions d'euros du produit affecté à la CADES.

À la lecture du tableau suivant, on constate que, dès 2013, le rendement des ressources affectées à la CADES est inférieur au montant de 3,2 milliards d'euros, que l'on estime nécessaire pour financer l'amortissement et le coût de la dette

RENDEMENT ATTENDU DES RECETTES TRANSFÉRÉES À LA CADES

(en millions d'euros)

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|
| Aménagement des règles d'imposition aux prélèvements sociaux de la part en euro des contrats d'assurance-vie multi-supports | 1,6 | 1,4 | 1,2 |
| Suppression partielle de l'exonération de TSCA des contrats d'assurance maladie dits « solidaires et responsables » | 1,1 | 1,15 | 1,2 |
| Taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation | 0,85 | 0,85 | 0 |
| TOTAL | 3,55 | 3,4 | 2,4 |

Au final, le choix de financer la CADES par des mesures principalement non pérennes tranche avec la situation actuelle caractérisée par l'affectation de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et d'une quote-part de contribution sociale généralisée (CSG).

Le Rapporteur général estime que, dans le but de garantir le remboursement de la dette sociale et de préserver la confiance des investisseurs dans la CADES, celle-ci doit être financée uniquement par ces deux impositions à large assiette et fort rendement.

3.- Des mesures fiscales d'appoint destinées au budget général

Les mesures fiscales dont le produit est affecté au budget de l'État sont des ressources « d'appoint », venant compléter l'effort de hausse des prélèvements obligatoires déjà largement entamé par les mesures de financement de la sécurité sociale.

Les mesures fiscales nouvelles dont le produit est affecté au budget général sont récapitulées dans le tableau suivant. Leur rendement net s'établirait à 1,7 milliard d'euros en 2011 et 1,5 milliard d'euros supplémentaires en 2012.

MESURES FISCALES NOUVELLES DONT LE PRODUIT EST AFFECTÉ AU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

| | | 2011 | 2012 |
|---------------------------|--|-------|-------|
| Mesure TVA | TVA applicable aux abonnements aux services de télévision (art. 11) | 1 100 | |
| Sous-total r | nesure TVA | 1 100 | 0 |
| | Mesure « photovoltaïque » (art. 13) | 150 | 680 |
| Mesures IR | Mesures d'incitation à l'investissement dans les PME (art. 14) | 28 | |
| Westers III | Modalités d'imposition à l'impôt sur le revenu des personnes vivant en couple (art. 57) | | 500 |
| | Rabot (art. 58) | | 440 |
| Sous-total r | nesures IR | 178 | 1 509 |
| | Taxe systémique sur les banques (art. 16) | 504 | |
| | Suppression de la déductibilité de la réserve de capitalisation (art. 9) | 200 | |
| | Adaptation de la taxe sur les véhicules de société (art. 10) | 40 | |
| Autres mesures | Remboursement immédiat des créances de crédit d'impôt recherche aux PME au sens du droit communautaire (art. 15) | -311 | 37 |
| | Prorogation et extension du dispositif d'exonérations en faveur des entreprises de moins de 10 salariés qui se créent dans des ZRR (art. 65) | | - 15 |
| | Prorogation et aménagement du dispositif de crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique (art. 66) | | - 17 |
| Sous-total autres mesures | | 433 | 5 |
| TOTAL | | 1 711 | 1 625 |

• Pour l'essentiel, ces dispositions portent sur des mesures relatives à des niches d'impôt sur le revenu et sur une mesure de rendement, relative à un taux réduit de TVA. Ces deux éléments expliquent 85 % du produit net des mesures fiscales nouvelles impactant le budget général.

Sur les deux années 2011 et 2012, le rendement net des mesures relatives à l'IR représente plus de la moitié du rendement net total des mesures fiscales nouvelles dont le produit est affecté au budget de l'État. La principale mesure, d'un rendement estimé à 830 millions d'euros en 2011-2012, est relative au crédit d'impôt en faveur du développement durable.

Le Rapporteur général toutefois exprime des doutes sur la sincérité d'une telle estimation. Il rappelle qu'en 2009, le coût de cette dépense fiscale s'est établi à 2,8 milliards d'euros, pour une prévision de 1,5 milliard d'euros. Ce dépassement avait été expliqué par la forte croissance des ventes d'équipements concernés par la mesure et par la surestimation, en prévision, d'une mesure de recentrage du dispositif – son impact en exécution ayant été estimé à moins

de 30 % de l'impact prévu en loi de finances initiale. Compte tenu de ces éléments, le Rapporteur général estime que, pour contrôler son coût, un tel dispositif « à guichet ouvert » devrait être transformé en subvention budgétaire.

• La taxe systémique sur les banques produirait un rendement de 500 millions d'euros en 2011. Après disparition de la taxation exceptionnelle sur les bonus, l'effort supplémentaire demandé aux banques en 2011 s'établit à environ 200 millions d'euros. Le Gouvernement estime que la nouvelle taxe sur les banques bénéficierait d'une croissance spontanée particulièrement dynamique et que son produit atteindrait plus de 800 millions d'euros en 2013.

Il convient enfin de remarquer que la réforme du dispositif d'accession à la propriété, prévue à **l'article 56** du présent projet de loi, permettrait de réaliser une économie de 460 millions d'euros dès 2012. Le Rapporteur général s'étonne que ni l'exposé des motifs du présent projet de loi ni le dossier de presse qui lui est associé ne mentionnent l'impact de cette mesure.

• Le présent projet de loi prévoit également la création ou l'extension de différentes taxes affectées en dehors du budget général de l'État. L'objectif de telles mesures est généralement de limiter les subventions versées par l'État à des opérateurs ou des entreprises. Le tableau suivant recense l'ensemble des mesures de cette nature prévues dans le présent projet de loi.

MESURES FISCALES NOUVELLES DONT LE PRODUIT EST AFFECTÉ HORS BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

| | 2011 |
|--|------|
| Assujettissement des organismes HLM et SEM à la CRL (art. 99) | 360 |
| Financement des services nationaux de transports conventionnés (art. 33) | 175 |
| Taxe affectée au FNAL (art. 98) | 86 |
| Taxe hydraulique affectée à VNF (art. 70) | 30 |
| Ressources de l'AMF (art. 17) | 24 |
| Adaptation de la taxe due au CNC par les distributeurs de services de télévision (art. 12) | 20 |
| Financement des titres de séjour – ANTS (art. 44) | 12 |
| Mesures relatives à l'OFII (art. 74) | 10 |
| TOTAL | 707 |

La principale mesure est l'assujettissement des organismes HLM et des sociétés d'économie mixte à la contribution sur les revenus locatifs. Ce nouveau prélèvement a pour objet de compenser la diminution de certaines subventions par un nouveau prélèvement dont le produit serait mutualisé au sein d'un fonds géré par la caisse de garantie du logement locatif et social.

C.- RECONSTITUER L'ASSIETTE DES RECETTES FISCALES

1.– Compenser les mesures pérennes antérieures

L'incidence nette ⁽¹⁾ des mesures pérennes antérieures au présent projet de loi diminuerait de 1,4 milliard d'euros le montant des recettes fiscales nettes.

Les principales mesures sont concentrées sur l'impôt sur les sociétés, avec notamment l'impact de 600 millions d'euros du renforcement du crédit d'impôt recherche prévu en loi de finances pour 2008 et la suppression de la dernière tranche de l'imposition forfaitaire annuelle qui entraînerait une perte de recettes de 584 millions d'euros en 2011.

Le Rapporteur général estime que l'impact des mesures pérennes antérieures doit être compensé.

Le tableau suivant retrace l'impact en 2011 des principales mesures antérieures pérennes ⁽²⁾.

IMPACT EN 2011 DES MESURES FISCALES PÉRENNES ANTÉRIEURES

(en milliards d'euros)

| | Impact total net des mesures antérieures | - 1,4 |
|----------------------|---|-------|
| Mesures coûteuses | dont crédit d'impôt recherche | - 0,6 |
| | dont crédit d'impôt pour les intérêts d'emprunt | - 0,4 |
| | dont suppression de l'imposition forfaitaire annuelle | - 0,6 |
| | dont dispositif « Scellier » | - 0,1 |
| Magunaa da | dont taxation des indemnités accidents du travail | 0,2 |
| Mesures de rendement | dont limitation exonération bio-carburants | 0,2 |
| | dont suppression demi-part | 0,1 |

2.- Stabiliser en valeur l'objectif de coût des dépenses fiscales

L'exposé des motifs de l'article 1^{er} du présent projet de loi indique l'objectif de dépenses fiscales pour 2011 ainsi que sa prévision révisée pour 2010. Le Rapporteur général estime que, à l'instar des dépenses de l'État finançant des politiques publiques, le coût des dépenses fiscales doit être, au plus, gelé en valeur, à périmètre constant, sur l'ensemble de la durée de la programmation 2011-2014.

• Pour 2010, hors mesures de périmètre et changements de méthodologie de chiffrage, l'objectif de dépenses fiscales atteindrait 71,7 milliards d'euros, soit 700 millions d'euros au-delà de la prévision initiale.

⁽¹⁾ Au sens de l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens.

⁽²⁾ On exclut donc l'impact de la disparition des mesures temporaires de l'année 2010 (réforme de la taxe professionnelle et relance) ainsi que le gain exceptionnel lié aux régularisations effectuées dans le cadre de la cellule constituée à cet effet, qui aurait généré un surplus de recettes fiscales de 700 millions d'euros en 2010.

Une telle évaluation pourrait être optimiste car plusieurs dépassements substantiels sont constatés. Les dépassements constatés sur quatre dispositifs à fort coût et retracés dans le tableau ci-après atteignent ainsi 1,2 milliard d'euros. Le coût du crédit d'impôt recherche, hors mesures de relance, serait notamment supérieur de 300 millions d'euros à la prévision, ce qui conduirait à évaluer le poids de cette dépense fiscale à 2,8 milliards d'euros en 2011, au lieu de 2,5 milliards d'euros prévus initialement.

DÉPENSES FISCALES LES PLUS DYNAMIQUES EN 2010

(en milliards d'euros)

| | LFI | Révisé |
|---|-----|--------|
| Crédit d'impôt recherche, hors relance | 2,5 | 2,8 |
| Taux réduit de TVA dans la restauration | 3 | 3,13 |
| Prime pour l'emploi | 3,2 | 3,6 |
| Exonération des heures supplémentaires | 1,2 | 1,36 |

À noter que les déductions de cotisations versées au titre de l'épargne individuelle et facultative et de cotisations de retraite ou de prévoyance complémentaire ont été retirées du périmètre des dépenses fiscales. Si cette évolution est bienvenue, il conviendrait à l'avenir qu'un tel changement de périmètre ne soit pas réalisé en cours d'année.

• Pour 2011, après prise en compte des mesures de périmètre et de l'impact des mesures exceptionnelles, l'objectif de dépenses fiscales serait en baisse de 1,5 milliard d'euros et atteindrait 65,3 milliards d'euros. Une telle prévision apparaît exagérément optimiste pour deux raisons.

D'une part, les mesures d'économie sur le crédit d'impôt en faveur du développement durable, prévues dans la troisième loi de finances rectificative pour 2009 et dans le présent projet de loi, entraîneraient une économie de respectivement 500 millions d'euros et 150 millions d'euros. Le Rapporteur général a exprimé plus haut ses réserves quant aux évaluations du coût de cette dépense fiscale.

D'autre part, le coût des autres dépenses fiscales diminuerait spontanément de 500 millions d'euros. Aucune explication n'est fournie sur une telle prévision qui apparaît d'autant plus étonnante que la forte croissance spontanée des principales impositions, qu'anticipe le présent projet de loi, devrait entraîner une hausse du coût des dépenses fiscales. La reprise économique devrait également conduire à une activation plus intensive de certaines niches, comme le crédit d'impôt sur l'intéressement ou l'exonération des heures supplémentaires.

Le Rapporteur général souligne le fait que le principe de sincérité doit s'appliquer à l'objectif de dépenses fiscales comme il s'applique aux dépenses budgétaires.

Rappelons enfin que l'objectif de dépenses fiscales, qui se fonde sur la classification du tome II de l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens,

inclut les dépenses fiscales afférentes aux seuls impôts affectés, au moins partiellement, au budget de l'État. Ainsi, du fait du transfert de l'intégralité de la quote-part de taxe spéciale sur les conventions d'assurance au budget de l'État, les dépenses fiscales concernant cette imposition disparaissent de la classification en 2011.

II.- VENT DE RIGUEUR SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

Par rapport à 2010, l'évolution prévisionnelle des dépenses de l'État pour 2011 ralentit à un double titre : l'extinction automatique des dépenses consacrées à la relance et aux investissements d'avenir et une réduction énergique des autres dépenses de l'État.

A.— L'EXTINCTION AUTOMATIQUE DES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES DE L'ÉTAT APRÈS LA CRISE

1.- La suppression de la mission Plan de relance de l'économie

Cœur du dispositif de relance mis en place par le Gouvernement pour faire face à la crise économique et financière mondiale qui s'est déclarée à l'automne 2008, la création d'une mission budgétaire *ad hoc*, d'une durée temporaire de deux ans, la mission *Plan de relance de l'économie*, a permis de matérialiser les efforts exceptionnels engagés en 2009 et 2010.

Le montant des crédits prévisionnels de la mission *Plan de relance de l'économie*, révisés pour 2009 ⁽¹⁾ et 2010 ⁽²⁾ s'élevait à :

- 13,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,6 milliards d'euros en crédits de paiement pour l'année 2009 ;
- -2,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,2 milliards d'euros de crédits de paiement pour l'année $2010^{(3)}$.

En plus de cette mission *ad hoc*, trois autres séries de dépenses exceptionnelles se sont inscrites dans la logique de relance de l'économie ⁽⁴⁾:

– le remboursement anticipé aux collectivités territoriales des attributions du FCTVA, en contrepartie d'une hausse de l'investissement local (article 1^{er} de la loi de finances rectificative du 4 février 2009 et article 44 de la loi de finances

⁽¹⁾ Par les lois de finances rectificatives du 4 février, du 20 avril et du 31 décembre 2009.

⁽²⁾ Par la loi de finances initiale pour 2010 n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 et le décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

⁽³⁾ Il est toutefois surprenant de constater que, pour les années 2009 et 2010, les crédits de paiement excèdent les autorisations d'engagement. Selon le Gouvernement, cette situation s'explique par des mesures d'accélération d'opérations déjà engagées en 2009 pour lesquelles seuls des crédits de paiement ont été ouverts en 2010 à ce titre, ces crédits ayant vocation à être transférés sur les programmes porteurs des projets visés. Ces éléments mériteront d'être examinés plus en détail à l'occasion du prochain projet de loi de finances rectificative pour 2010.

⁽⁴⁾ Les développements qui suivent étant limités aux seules dépenses, ils n'intègrent pas les mesures de relance affectant les recettes (remboursements anticipés de créances fiscales aux entreprises, doublement du prêt à taux zéro etc.).

initiale pour 2010). L'impact budgétaire de cette mesure en 2009 s'élève à 3,8 milliards d'euros (au lieu de 2,5 milliards d'euros en prévision) mais pourrait être inférieur au milliard d'euros prévu au terme de l'exécution 2010;

- les prêts en faveur de la filière automobile, pour lesquels 6,8 milliards d'euros de crédits ont été ouverts par la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 et 100 millions d'euros par la loi de finances initiale pour 2010 sur le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*;
- les prêts octroyés par le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), qui ont fait l'objet d'une ouverture de crédits de 100 millions d'euros dans la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 sur le programme *Prêts pour le développement économique et social* du compte *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*.

RÉCAPITULATIF DES DÉPENSES DE RELANCE EN 2009-2010

(Crédits de paiement, en milliards d'euros)

| | 2009 | 2010 |
|--|------|------|
| 1. Mission Plan de relance de l'économie (a) | 12,6 | 4,1 |
| Programme exceptionnel d'investissement public | 2,9 | 1,5 |
| dont infrastructures et équipement civils | 1,0 | 0,5 |
| dont sécurité et défense | 0,8 | 0,7 |
| Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi | 7,2 | 2,1 |
| dont dotation au Fonds stratégique d'investissement (FSI) | 2,9 | _ |
| dont prime à la casse | 0,6 | 0,2 |
| dont mesures en faveur des TPE et PME | 1,5 | 0,4 |
| dont avances sur les marchés publics de l'État | 0,4 | _ |
| dont politiques actives de l'emploi (Fiso) | 1,3 | 1,4 |
| Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité | 2,4 | 0,6 |
| dont prime de solidarité active | 0,8 | _ |
| dont prime aux familles modestes avec enfants scolarisés | 0,5 | _ |
| dont revenu supplémentaire temporaire d'activité outre-mer (RSTA) | 0,2 | 0,3 |
| 2. Augmentation des remboursements du FCTVA (b) | 3,8 | 1 |
| 3. Prêts en faveur du secteur automobile (c) | 6,8 | 0,1 |
| 4. Prêts pour le développement économique et social | 0,1 | - |
| 5. Paiements accélérés des fournisseurs du ministère de la Défense (d) | | - |
| TOTAL (1+2+3+4+5) | 23,8 | 5,3 |

⁽a) Pour 2010 : crédits ouverts par la loi de finances initiale et le décret d'avance du 29 septembre 2010, sans préjuger du niveau effectif de leur consommation.

La suppression de la mission *Plan de relance de l'économie* dans le cadre du présent projet entraîne donc une baisse corrélative des dépenses de l'État en 2011 à hauteur de 5,3 milliards d'euros par rapport à l'année 2010.

⁽b) Pour 2010 : prévision en loi de finances initiale.

⁽c) Pour 2010 : prévision en loi de finances initiale

⁽d) Crédits ouverts avant 2009 mais reportés et consommés en 2009.

2.- La suppression des programmes liés aux Investissements d'avenir

En mobilisant 34,64 milliards d'euros en 2010, la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 ⁽¹⁾ a lancé un programme sans précédent d'investissements sur cinq secteurs stratégiques de l'économie française ⁽²⁾: enseignement supérieur et formation (11 milliards d'euros), recherche (7,9 milliards d'euros), industrie et PME (6,14 milliards d'euros), économie numérique (4,5 milliards d'euros) et développement durable (5,1 milliards d'euros).

Cette démarche, qui doit être saluée car elle conditionne la compétitivité de notre pays pour demain, repose sur un financement budgétaire original. L'effet d'entraînement sur d'autres acteurs – entreprises, collectivités territoriales, Union européenne – participant au financement de certains projets devrait conduire à un investissement total de l'ordre de 60 à 65 milliards d'euros.

Les crédits ouverts par la loi de finances rectificative pour 2010 précitée, ont été regroupés au sein de 13 programmes spécifiquement créés à cette fin, dans le cadre des missions budgétaires existantes. La création de ces programmes spécifiques permet ainsi d'assurer une stricte séparation entre les investissements d'avenir et les autres dépenses du budget général et de garantir ainsi le suivi de leur utilisation. De par leur caractère exceptionnel, ils sont suivis en dehors de la norme de dépense à l'exception des dépenses correspondant à la rémunération des fonds non consomptibles.

Selon le rapport de la Cour des comptes relatif aux interventions de l'État dans l'économie par des moyens extrabudgétaires ⁽³⁾, les crédits ouverts au titre des investissements d'avenir se répartissent selon cinq catégories de dépenses :

- les dotations non consomptibles ⁽⁴⁾ (15,03 milliards d'euros);
- les subventions (9,775 milliards d'euros) ;
- les prises de participation (3,515 milliards d'euros) ;
- les avances remboursables (2,82 milliards d'euros);
- les prêts (3,5 milliards d'euros).

En pratique, l'intégralité de ces crédits devrait être versée au cours de l'année 2010 aux différents organismes gestionnaires ⁽⁵⁾ par le biais d'une convention qui fixe leur cadre d'emploi.

⁽¹⁾ Loi n° 2010-237 de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010.

⁽²⁾ Voir Gilles Carrez, rapport sur le projet de loi de finances rectificative n° 2268.

⁽³⁾ Rapport demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, relatif aux interventions de l'État dans l'économie par des moyens extrabudgétaires, présenté en annexe au présent rapport.

⁽⁴⁾ Ces dotations ne peuvent être consommées : seuls les éventuels revenus tirés de leurs placements peuvent être consommés par l'organisme attributaire.

⁽⁵⁾ Les principaux sont : ANR, CDC, ADEME, OSEO, CEA, ONERA, ANAH, CNES, ANRU, ANDRA ...

Ces derniers ont ensuite la responsabilité de sélectionner les projets à financer et d'en assurer le suivi ainsi que l'évaluation, sous l'autorité de l'État. Le Commissariat général à l'investissement, directement placé sous l'autorité du Premier ministre, assure ce pilotage et la coordination de l'élaboration des décisions d'investissement. À l'issue du deuxième comité interministériel qui s'est tenu le 21 juillet 2010, 34 des 35 conventions prévues ont été signées représentant 33,64 milliards d'euros de crédits, et la dernière relative à l'opération du plateau de Saclay, devrait l'être dans les semaines à venir.

Le Rapporteur général tient à souligner que ces 35 milliards d'euros ne seront pas « dépensés » ni en 2010, ni même sur les dix prochaines années, du fait de la technique budgétaire retenue pour en minimiser l'impact sur la dette de l'État. En effet, selon les hypothèses du Gouvernement, l'augmentation de la dette de l'État serait de 5 milliards d'euros en 2010 et de l'ordre de 19 milliards d'euros à terme au rythme du décaissement des fonds consomptibles, hors coût de financement. Comme le souligne la Cour des comptes, c'est un résultat éminemment appréciable pour la maîtrise de l'endettement en France.

Il n'en demeure pas moins que le projet de loi de finances pour 2011 ne reconduit pas les autorisations d'engagement et crédits de paiement associés aux programmes spécifiques créés par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 en faveur des investissements d'avenir. Cette moindre dépense budgétaire contribue à réduire d'un tiers le solde budgétaire de l'État en 2011 (– 35 millions d'euros).

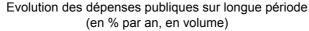
B.– UNE RÉDUCTION VOLONTARISTE MAIS INDISPENSABLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT À COMPTER DE 2011

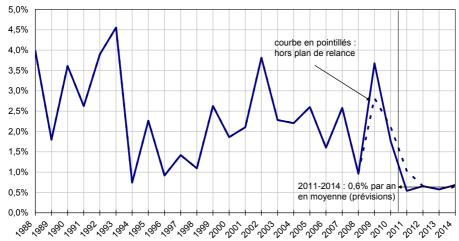
Le projet de loi de finances pour 2011 constitue la première année de mise en œuvre de la programmation des finances publiques pour les années 2011-2014.

Or, l'article 4 de ce projet de loi fixe une nouvelle règle d'évolution de la progression des dépenses publiques très ambitieuse ⁽¹⁾. Avec une croissance annuelle moyenne de +0,6 % par an en volume ⁽²⁾, soit +0,8 % par an hors plan de relance, l'évolution des dépenses publiques sur la période 2011-2014 connaîtrait un infléchissement majeur par rapport à la tendance longue, puisque ce niveau de croissance de la dépense n'a jamais été atteint durant les vingt dernières années.

⁽¹⁾ Voir Gilles Carrez, Rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, commentaire de l'article 4

⁽²⁾ Croissance de la dépense publique déflatée de l'indice des prix à la consommation hors tabac. C'est en effet cet indice qui sert de base à la revalorisation des principales prestations sociales (retraites, famille) et pour l'évolution des dépenses de l'État sur le périmètre de la norme élargie.





L'effort en dépenses doit être porté par tous les sous-secteurs des administrations publiques tout en prenant en compte la différence de dynamique spontanée des dépenses financées par chacun d'entre eux, afin que les objectifs soient réalistes comme le précise le rapport annexé au projet de loi de programmation :

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN VOLUME

en moyenne annuelle (*), à champ courant, en comptabilité nationale hors contrecoup du plan de relance

| | 2011-2014 |
|---|-----------|
| Administrations publiques | 0,8 % |
| Administrations publiques centrales (APUC) (**) | 0,0 % |
| Administrations publiques locales (APUL) | 0,6 % |
| Administrations de sécurité sociale (ASSO) | 1,2 % |

^(*) il s'agit de la moyenne des progressions 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014

<u>Note de lecture</u>: les administrations publiques centrales (APUC) regroupent l'État et les organismes divers d'administration (ODAC).

Cette trajectoire d'évolution des dépenses publiques est claire s'agissant des dépenses de l'État : elles sont stabilisées en volume sur l'ensemble de la période de programmation.

^(**) hors transfert exceptionnel aux APUL lié à la réforme de la taxe professionnelle

L'article 5 du projet de loi de programmation des finances publiques introduit même une nouvelle norme d'évolution des dépenses de l'État ⁽¹⁾. À côté de la traditionnelle norme dite « zéro volume » aux termes de laquelle les dépenses de l'État ainsi que les prélèvements sur recettes et des nouvelles affectations de ressources à des opérateurs de l'État sont stabilisés au niveau de l'inflation, il est désormais prévu qu'au sein de cette enveloppe, les dépenses, hors charge de la dette et contribution aux pensions des fonctionnaires, soient stabilisées en valeur (norme « zéro valeur »), à 274,8 milliards d'euros.

Compte tenu des hypothèses d'inflation, de charges de la dette et d'évolution des pensions retenues par le projet de loi de finances pour 2011, l'application de cette double norme d'évolution des dépenses se traduirait par une réduction de l'ensemble des dépenses de l'État de 0,2 % en volume en 2011.

1.– Une double norme d'évolution des dépenses de l'État, particulièrement vertueuse

Le pilotage des dépenses de l'État s'avère renforcé par rapport à la première loi de programmation pluriannuelle pour 2009-2012⁽²⁾. En effet, l'introduction d'une norme « zéro valeur hors charge de la dette et pensions » devrait contribuer, de façon plus systématique, à l'apurement du déficit de l'État.

Si dans le cadre de la première loi de programmation des finances publiques, l'application de la règle « zéro volume » a bien eu pour effet d'éviter un accroissement des dépenses de l'État au-delà de la marge de manœuvre offerte par l'inflation, elle n'a pas permis de réduire le déficit grâce à la moindre progression des charges de la dette et des pensions. Au contraire, en 2009, le Gouvernement a pu compenser le dérapage des crédits de certaines missions du budget général grâce à des économies conjoncturelles sur la charge de la dette (en raison d'une réalisation d'inflation plus faible que la prévision) et sur la charge des pensions des fonctionnaires de l'État (en raison de départs à la retraite moins nombreux qu'escomptés).

Si une telle configuration se reproduisait à l'avenir, il ne serait plus possible de recycler au profit de dépenses ordinaires soumises à la norme du « zéro valeur » une moindre progression de la charge de la dette ou des pensions par rapport aux estimations prévues.

L'introduction de cette nouvelle norme garantit donc que les économies ainsi dégagées serviront à la réduction du déficit et viendront participer à l'effort de consolidation structurelle de nos finances publiques.

⁽¹⁾ Voir le commentaire de l'article 5 dans le rapport de Gilles Carrez sur le projet de loi de programmation pluriannuelle pour 2011-2013.

⁽²⁾ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Plus encore, le Rapporteur général constate que, selon les termes du rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, « si les variations de prévisions d'inflation, dette et pensions ne permettaient plus de respecter le plafond global « 0 volume », et alors même que les crédits sur le périmètre « hors dette et pensions » respecteraient la règle du « 0 valeur », les plafonds des crédits des missions seraient révisés à la baisse de manière à respecter la norme « 0 volume » ».

Il faut donc en conclure que l'introduction d'une norme « zéro valeur hors charge de la dette et pensions » impose dans le meilleur des cas une stabilisation en valeur des crédits du budget général, qui pourraient être révisés à la baisse pour respecter la norme « zéro volume » en cas de variations des prévisions d'inflation, dette et pensions.

Cette situation se vérifie d'ailleurs dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 qui prévoit une baisse des dépenses de l'État de 0,2 % en volume. En effet, la norme de dépense élargie porte sur un volume de 352,35 milliards d'euros. Compte tenu de l'hypothèse d'inflation de 1,5 % associée au présent projet (1), la norme « zéro volume » autoriserait un accroissement maximal des dépenses limité à 5,3 milliards d'euros.

CALCUL DE LA NORME DE DÉPENSE « ZÉRO VOLUME » POUR 2011

(en milliards d'euros)

| Dépenses prévues en LFI 2010 (au format PLF 2011) | |
|---|--------|
| Dépenses nettes du budget général (hors relance) dont | 281,1 |
| - charges de la dette | 42,45 |
| - pensions | 35,06 |
| - dépenses de personnel | 82,07 |
| - autres dépenses du budget général | 121,54 |
| PSR Union européenne | 18,2 |
| PSR collectivités locales (hors relance FCTVA et hors compensation relais TP) | 53,0 |
| Dépenses totales (1) | 352,3 |
| Inflation prévisionnelle 2011 | |
| Indice des prix à la consommation hors tabac (programme de stabilité) (2) | 1,5 % |
| Dépenses supplémentaires autorisées dans le PLF 2011 (1) x (2) | 5,3 |

Les charges de la dette devraient progresser d'environ 2,9 milliards d'euros entre la prévision en loi de finances initiale pour 2010 et le projet de loi de finances pour 2011, pour atteindre 45,4 milliards d'euros. Cette augmentation résulterait d'un « effet volume » (augmentation du stock de dette à plus d'un an), d'un « effet taux » qui serait également haussier et de l'impact de l'augmentation de la rémunération des dotations non consommables pour le financement des investissements d'avenir (+ 0,4 milliard d'euros) (2).

De plus, les charges de pensions devraient s'accroître de 1,6 milliard d'euros du fait de départs en retraite encore très nombreux. Néanmoins, le projet

⁽¹⁾ Mesurée par la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

⁽²⁾ Voir le IV infra sur la progression de la dette publique.

de loi pour 2011 intègre l'impact du projet de loi relatif à la réforme des retraites. La prise en compte de l'incidence des mesures d'âge et de l'augmentation progressive des cotisations salariales des fonctionnaires permet ainsi de limiter la progression moyenne annuelle des contributions du budget général aux dépenses de pensions à 4 % en valeur, contre 5 % hors réforme.

Sous ces hypothèses, l'application de la norme « zéro valeur » devrait aboutir, en 2011, à une diminution en volume de l'ensemble des dépenses de l'État et permettre de réaffecter 800 millions d'euros de dépenses à la réduction du déficit public, contribuant ainsi à l'objectif d'une réduction du déficit de 7,7 % en 2010 à 6% en 2011, conformément à l'article 2 du projet de loi de programmation des finances publiques.

L'introduction d'une norme « zéro valeur » applicable aux dépenses de l'État hors charge de la dette et des pensions s'avère donc vertueuse au regard du nécessaire redressement de nos finances publiques. Elle impose en outre de réaliser des économies substantielles au sein de l'enveloppe des dépenses qui y sont soumises, certaines étant plus dynamiques que d'autres. Ainsi, si certaines dépenses soumises à la norme de stabilisation en valeur vont évoluer à la hausse, d'autres devront nécessairement diminuer.

• Les dépenses en hausse

Du fait d'un rebasage rendu nécessaire par la dérive de la masse salariale constatée en 2009 et prévue pour 2010 et de la revalorisation du point d'indice de 0,5 point au 1^{er} juillet 2010, le projet de loi de finances anticipe une **croissance de 700 millions d'euros de dépenses de personnel hors pensions** par rapport à l'année 2010.

De plus, **le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne** connaîtrait toujours une progression, certes limitée à environ 100 millions d'euros compte tenu de l'engagement des pays membres de l'Union européenne de contenir les dépenses du prochain budget européen.

• Le gel des concours aux collectivités territoriales

Les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales seraient quasiment stables en 2011, hors mesures de périmètre ⁽¹⁾. L'article 7 du projet de loi de programmation prévoit en effet une stabilisation en valeur de l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales à compter de 2011, à périmètre constant ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Sur l'appréciation des mesures de périmètre des concours de l'État aux collectivités territoriales relatives à l'impact de la réforme de la taxe professionnelle (et de la dotation de compensation de taxe professionnelle en particulier), voir le développement du présent rapport au chapitre III (III, B, 2).

⁽²⁾ Voir, Gilles Carrez, Rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, commentaire de l'article 7.

Le Rapporteur général en déduit que ce sont les dépenses des missions du budget général (hors mission *Relations avec les collectivités territoriales*) qui devront assumer le rôle de variable d'ajustement parmi les dépenses sous la norme de stabilisation en valeur.

LA NORME ZÉRO VALEUR CONDUIT À UNE RÉDUCTION EN VOLUME DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2011

| | LFI 2010 retraitée | PLF 2011 à périmètre constant | Écart en milliards d'euros | Évolution en valeur | Évolution en volume |
|---|-----------------------|--|----------------------------------|------------------------|------------------------|
| 1. Budget général | 281,11 | 285,70 | | + 1,6 % | + 0,1 % |
| Charge de la dette | 42,45 | 45,38 | + 2,9 | + 6,9 % | |
| Pensions | 35,06 | 36,66 | + 1,6 | + 4,5 % | |
| Personnel hors pensions | 82,07 | 82,74 | + 0,7 | + 0,8 % | |
| Autres dépenses BG | 121,54 | 120,90 | -0,6 | -0,5 % | |
| 2. PSR | 71,23 | 71,13 | - 0,1 | -0,1 % | -1,6 % |
| Collectivités locales | 53,08 | 52,89 | - 0,2 | -0,4 % | |
| Union européenne | 18,15 | 18,24 | + 0,1 | + 0,5 % | |
| 3. Affectations de recettes | | 0,7 | + 0,7 | | |
| Total norme élargie (1+2+3) | 352,35 | 356,88 | + 4,53 | + 1,3 % | - 0,2 % |
| Total norme hors dette et pensions périmètre "o valeur" | 274,84 | 274,84 | 0 | 0 | - 1,5 % |

N.B: Le détail des changements de périmètre et des affectations de recettes est analysé dans le chapitre III du présent rapport.

Le projet de loi de finances pour 2011 en tire la conséquence puisque le montant des crédits du budget général diminue à périmètre constant d'environ 600 millions d'euros compte tenu de mesures d'économies nouvelles qu'il restera néanmoins à concrétiser dans les faits.

- Une accélération des mesures d'économies sur les dépenses de l'État à concrétiser dès 2011
 - a) Une stabilisation en valeur des dépenses de personnel encore lointaine, malgré les efforts de maîtrise des effectifs

Le Rapporteur général tient à soutenir la poursuite de l'effort de maîtrise des effectifs de l'État réalisé dans le présent projet de loi de finances à travers la concrétisation du non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux (1).

• Concrètement, les **plafonds d'emploi ministériels** seraient réduits de 31 638 équivalents temps plein (ETP), dont 31 426 sur le budget général. Le tableau présenté ci-après permet de comparer l'évolution des emplois et les prévisions de départs à la retraite.

⁽¹⁾ Le taux de non remplacement a atteint environ 33,5 % en exécution 2008, 44 % en exécution 2009 et 46,6 % en loi de finances initiale pour 2010.

REMPLACEMENTS DES AGENTS PARTANT À LA RETRAITE EN 2011

(en ETP)

| Ministères | Prévisions de départs à la retraite | Solde des créations et suppressions d'emplois | Taux de non remplacement |
|---|---|---|-----------------------------|
| Affaires étrangères et européennes | 282 | -160 | 57% |
| Alimentation, agriculture et pêche | 890 | -650 | 73% |
| Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État | 4 757 | -3 127 | 66% |
| Culture et communication | 286 | -93 | 33% |
| Défense | 8 837 | -8 250 | 93% |
| Écologie, énergie, développement durable et mer | 2 440 | -1 287 | 53% |
| Économie, industrie et emploi | 559 | -273 | 49% |
| Éducation nationale | 32 720 | -16 000 | 49% |
| Enseignement supérieur et recherche | 1 684 | +0 | 0% |
| Immigration, intégration, identité nationale et développement | | | |
| solidaire | 13 | +0 | 0% |
| Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales | 7 031 | -1 597 | 23% |
| Justice et libertés | 2 038 | +400 | -20% |
| Logement et ville | | | |
| Santé et sports | | -171 | |
| Services du Premier ministre | 118 | +54 | -46% |
| Travail, relations sociales, famille, solidarité et ville | 764 | -272 | 36% |
| Espace rural et aménagement du territoire | 2 | 0 | 0% |
| Jeunesse et solidarité active | | | |
| Total budget de l'État | 62 421 | - 31 426 | 50% |

⁽a) Un taux de non remplacement négatif signifie que les créations d'emplois sont supérieures aux départs à la retraite.

Cette politique de réduction des effectifs concerne la quasi-totalité des ministères, à l'exception :

- du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, dont les emplois seraient stabilisés entre 2010 et 2011;
- du ministère de la Justice, dont les emplois augmenteraient de 400 ETP l'année prochaine en raison d'un effort particulier en faveur de l'administration pénitentiaire ⁽¹⁾.

Dans les autres ministères, l'évolution des effectifs est variable, dès lors qu'elle procède de réformes structurelles et non d'une démarche forfaitaire uniforme. L'effort demandé à l'Éducation nationale mérite d'être souligné : avec 16 000 ETP en moins en 2011, après 16 000 ETP dans la loi de finances initiale pour 2010, ce ministère se rapproche du non remplacement d'un agent partant à la retraite sur deux. On relèvera également la contribution importante des ministères de la Défense, de l'Agriculture, du Budget et des Affaires étrangères.

Compte tenu de cette évolution des effectifs, le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État soumis à l'approbation parlementaire est de 1 975 023 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour 2011 (III de l'article 47 du présent projet), soit 1 962 905 ETPT hors budgets annexes.

⁽¹⁾ L'administration pénitentiaire bénéficierait de 863 ETP supplémentaires. Compte tenu de la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire, le solde de l'évolution des emplois du ministère de la Justice serait ramené à 400 ETP.

Ce plafond est inférieur de 44 775 ETPT à celui fixé dans la loi de finances initiale pour 2010, différence résultant de différents facteurs résumés dans le tableau ci-après.

DU PLAFOND D'EMPLOIS 2010 AU PLAFOND D'EMPLOIS 2011

(y compris budgets annexes; en ETPT)

| PAE 2010 | 2 019 798 |
|---|-----------------|
| Solde des créations et suppressions d'emplois | - 30 396 |
| Correction technique du plafond | - 19 796 |
| Transferts et décentralisation | - 34 175 |
| dont transferts opérateurs | <i>– 34 162</i> |
| dont décentralisation | - 13 |
| PAE 2010 | 1 975 023 |

Le niveau du plafond d'emplois résulte par ailleurs :

- des mesures de transfert et de périmètre : les transferts de l'État vers d'autres personnes morales (principalement les opérateurs) s'élèvent à − 34 162 ETPT et concernent en particulier la mise en œuvre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités : 23 universités passeront à l'autonomie à compter du 1er janvier 2011, ce qui se traduit par une baisse du plafond d'emplois du ministère de la Recherche et de l'enseignement supérieur de − 28 561 ETPT. De plus, l'extension en année pleine des emplois transférés aux agences régionales de santé (ARS) au cours de la gestion 2010 se traduit par une réduction de 3 616 ETPT ;
- de la prise en compte de corrections techniques réalisées sur les plafonds d'emplois des ministères entraînant, au total, une augmentation du plafond de 19 796 ETPT. Il s'agit d'un ensemble de mesures d'ordre, traduisant l'affinement des mécanismes de décompte des emplois et n'ayant aucun impact sur les recrutements et la masse salariale. Ces corrections se décomposent en :
- \pm 3 211 ETPT liés au changement de décompte des agents non indiciés, du fait du passage à CHORUS ;
- $-2\,474\,$ ETPT liés principalement à la recherche d'une meilleure adéquation entre les autorisations d'emplois délivrées par le Parlement et la consommation d'emplois des ministères (correction des surévaluations initiales des plafonds d'emplois lors de la mise en œuvre de la LOLF en 2006) ;
- + 19 059 ETPT correspondant à un ensemble de corrections sur le plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale, qui répondent à des objectifs d'exhaustivité et de sincérité compte tenu de certaines dérives en 2009 et 2010.

Les suppressions nettes de postes entre 2010 et 2011 s'établissent à 30 396 ETPT, dont 30 203 ETPT pour le seul budget général. Elles correspondent au non remplacement précédemment évoqué de la moitié des départs à la retraite en 2010 (– 12 476 ETPT) et à l'extension en année pleine des

départs non remplacés de 2010 (–17 650 ETPT) ⁽¹⁾. Cette réduction des effectifs permet à l'État de réaliser **une économie de brute (hors CAS Pensions) de 810 millions d'euros en 2011**. Conformément au principe d'intéressement des agents à la réforme de l'État, la moitié de ce montant – soit environ 405 millions d'euros – financera des mesures catégorielles, s'ajoutant à la poursuite du financement des mesures décidées précédemment (pour 210 millions d'euros en 2011).

Au total, la poursuite du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans le projet de loi de finances pour 2011 – hypothèse sous-jacente aux plafonds de crédits triennaux figurant à l'article 6 du projet loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 – permettrait d'aboutir en trois ans (2011-2014) à une économie brute globale de près de 3 milliards d'euros, pour environ 100 000 départs non remplacés, soit près de 6 % des effectifs de l'État.

Enfin, pour la troisième année consécutive, le présent projet tend à fixer un plafond des emplois des opérateurs de l'État proposé à 365 909 ETP pour 2011. Ce plafond serait, à périmètre constant, en baisse de 1,5 % par rapport à 2010 démontrant ainsi les efforts des opérateurs en faveur de la modération des effectifs et de la masse salariale.

Toutefois, à périmètre courant, le Rapporteur général constate que le plafond d'emplois des opérateurs retenu à l'article 53 du présent projet de loi est supérieur de 29 659 ETP par rapport au plafond retenu en 2010. Cela s'explique par les mouvements suivants :

- +29 983 ETP au titre du transfert des personnels de l'État vers les établissements d'enseignement supérieur (pour 28 588 ETP correspondant à la troisième vague de passage aux responsabilités et compétences élargies), l'École nationale de l'aviation civile, les écoles nationales des sports, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSéS) et l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) ;
- 324 ETP au titre de l'évolution du champ des opérateurs de l'État (sortie des Associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air ASQAA de l'AFNOR, de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers ; entrée de la Société du Grand Paris, de l'Agence du service civique, de l'École nationale supérieure maritime, du Musée Picasso, de la Délégation interministérielle pour l'éducation numérique en Afrique, du Marais poitevin et de l'Agence de financement du logement locatif social) ; ces éléments sont détaillés dans l'annexe générale (jaune) « Opérateurs de l'État ».

⁽¹⁾ À la différence des ETP, les équivalents temps plein travaillés (ETPT) prennent en compte non seulement la quotité de temps de travail (temps plein, temps partiel etc.), mais aussi la période de présence de l'agent au cours de l'année. L'évolution des ETPT en année n est donc le résultat des mesures propres à l'année n et de l'extension en année pleine des mesures prises en année n-1.

Selon le Gouvernement, la maîtrise des effectifs de l'État et des opérateurs en 2011 reposerait sur les réformes décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) selon les modalités suivantes.

D'une part, les mesures décidées au cours de la première phase de RGPP en 2007-2008 continueraient à produire leurs effets et apporteraient en particulier une forte contribution à la documentation des économies du projet de loi de finances pour 2011 : ainsi, la réalisation du schéma d'emploi du ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État en 2011 repose en grande partie sur les effets de la fusion DGI-DGCP ; la rationalisation des structures de formation et la mutualisation de formations au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales engendreraient des économies importantes pour le ministère en 2011. Par ailleurs, plusieurs réformes de la première phase de la RGPP auront également une incidence sur la période 2011-2013 : il s'agit par exemple de l'ensemble des mesures suivies par le ministère de la défense, dont la réalisation s'échelonne jusqu'en 2015 et accompagne la mise en œuvre des préconisations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

D'autre part, 150 nouvelles mesures de modernisation ont été décidées dans le cadre de la deuxième phase de la RGPP à la suite du conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010. Elles documentent les schémas d'emploi ministériels pour la période 2011-2013. Ces mesures mobiliseraient de nouveaux gisements d'économies (réingénierie des processus métier au sein de la DGFiP, modernisation et dématérialisation de l'application du droit des sols et des déclarations d'urbanisme liées aux travaux au sein du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, par exemple) ou prolongent parfois l'impact de mesures RGPP déjà existantes (par exemple, poursuite de la rationalisation des fonctions support de la gendarmerie ou optimisation les moyens des agences régionales de santé).

• Toutefois, même à considérer que l'ensemble de ces réformes soient mises en œuvre et produisent les économies escomptées, la seule politique de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne suffit pas à stabiliser la masse salariale de l'État en valeur. Il ressort ainsi du rapport de la Cour des comptes relatif à l'évolution de la masse salariale de l'État⁽¹⁾ que celle-ci a progressé de 1 % par an au cours des trois dernières années (soit 830 millions d'euros en 2009). Il est également anticipé une augmentation de 0,6 % en 2010. Or, la masse salariale de l'État représente 31 % des dépenses hors pensions et intérêts de la dette, soit 82 milliards d'euros en 2010. L'objectif d'une stabilisation en valeur de l'ensemble de ces dépenses dès 2011, et sur l'ensemble de la période 2011-2014 en vertu de l'introduction de la nouvelle norme d'évolution des dépenses posée par l'article 5 du projet de loi de programmation des finances publiques, serait largement facilité par la stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État.

⁽¹⁾ Rapport demandé à la Cour des comptes par la Commission des finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF, relatif à l'évolution de la masse salariale de l'État, présenté en annexe au présent rapport.

Une telle idée semble éclore aujourd'hui. Toutefois, la Cour des comptes a mis en évidence les contraintes fortes qu'il faudrait dépasser.

La stabilisation de la masse salariale en valeur d'ici à 2013 imposerait tout d'abord un gel du point d'indice sur l'ensemble de la période 2011 à 2013. Or, cet objectif est pour le moment écarté par le Gouvernement qui s'en remet au rendezvous salarial de l'été 2011 avant de prendre toute décision. Il prévoit néanmoins que les effets de gel sur les agents pourront être atténués par la garantie individuelle de pouvoir d'achat, la GIPA. L'enjeu est important car il ne concerne pas seulement l'État. En effet, chaque revalorisation du point d'indice des fonctionnaires de l'État (qui lui coûte 860 millions d'euros) se répercute sur les salaires de la fonction publique territoriale et hospitalière (soit une augmentation respective de 530 et 470 millions d'euros).

La stabilisation en valeur de la masse salariale serait également conditionnée par un strict plafonnement des mesures catégorielles et diverses, à 400 millions d'euros pour la rétrocession de la moitié des gains de productivité et à 100 millions d'euros pour les autres mesures décidées antérieurement. Or, l'objectif est difficile à atteindre car les enveloppes de mesures catégorielles nouvelles ont augmenté rapidement, de 370 millions d'euros par an en 2004-2007 à 650 millions en 2010. Il s'y ajoute le coût des heures supplémentaires qui est passé de 260 millions d'euros en 2007 à 1 430 millions d'euros en 2009, compte non tenu du coût de l'exonération fiscale qui leur est associée.

Au-delà de 2013, la Cour des comptes reconnaît qu'il est difficile d'envisager de prolonger le gel du point d'indice, et qu'il pourrait même déboucher sur de coûteuses mesures de rattrapage. Elle propose donc de remettre en cause le taux de rétrocession de 50 % des économies induites par les gains de productivité, après l'intégration dans cette enveloppe de 50 % de toutes les mesures catégorielles et diverses. Enfin, l'ensemble de ces mesures devrait s'accompagner d'une politique de réduction du GVT positif afin de compenser le GVT négatif (1).

Comme le relève la Cour des comptes, le gel du point d'indice au-delà de 2013, associé à un éventuel durcissement de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, pourrait présenter des risques sociaux importants, et se traduire par une dégradation de la qualité de certains services publics. Face à l'extrême rigidité de la masse salariale, une stabilisation en valeur nécessiterait d'infléchir le taux de retour de 50 % ou de modérer les mesures catégorielles.

• Comme les années précédentes, la constitution d'une **réserve de précaution** en 2011 visera à s'assurer du respect en exécution de la norme de

⁽¹⁾ Le glissement vieillesse technicité (GVT) positif (ou effet de carrière) correspond budgétairement à l'impact des avancements d'échelon et des promotions de grade ou de corps. Le GVT négatif (ou effet de noria) correspond à la baisse des mouvements d'entrées et sorties dans la fonction publique à effectifs constants. Pour 2011, le GVT positif est estimé à 1,21 milliard d'euros et le GVT négatif à -1,14 milliard d'euros de sorte que le solde est de 70 millions d'euros.

dépense. Celui-ci ne va pas de soi : d'une part, des dépenses non prévues – ou mal évaluées – au moment du vote de la loi de finances apparaissent nécessairement en cours d'année ; d'autre part, les crédits initiaux sont majorés en gestion par les encaissements de recettes de fonds de concours (3,2 milliards d'euros attendus en 2011 ⁽¹⁾) et par le report des crédits non consommés lors des exercices précédents.

La réserve de précaution permet, par l'intermédiaire de « dégels » ou d'annulations de crédits, de faire face aux aléas de gestion et aux éventuels besoins nouveaux. En 2010, 6,9 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 6,8 milliards d'euros de crédits de paiement avaient été « gelés » en début d'année.

Pour 2011, l'exposé des motifs du présent projet tend à reconduire les mêmes taux de mise en réserve, soit 5 % sur les crédits hors titre 2 et 0,5 % sur les dépenses de personnel. La mise en réserve atteindrait ainsi 6,8 milliards d'euros d'AE et 6,8 milliards d'euros de CP en 2011.

Toutefois, la mise en réserve appliquée aux crédits portant sur les subventions pour charges de service public sera réduite en début de gestion (de l'ordre de 0,7 milliard d'euros), au prorata de la part des dépenses de personnel que ces subventions contribuent de financer chez les opérateurs.

CRÉDITS DE PAIEMENT MIS EN RÉSERVE EN 2010 ET EN 2011

(en millions d'euros)

| | 2010 | 2011 |
|---------------------------------|---------|---------|
| Dépenses de personnel (titre 2) | 116 894 | 117 186 |
| Taux de mise en réserve | 0,5 % | 0,5 % |
| soit crédits mis en réserve (1) | 584 | 586 |
| Dépenses hors titre 2 (a) | 124 318 | 122 491 |
| Taux de mise en réserve | 5 % | 5% |
| soit crédits mis en réserve (2) | 6 215 | 6 124 |
| Mise en réserve totale (1 + 2) | 6 800 | 6 710 |

⁽a) Hors dotations et hors crédits évaluatifs.

Comme de coutume, ces montants demeurent partiellement théoriques en raison :

- des « dégels » qui interviennent automatiquement en début d'exercice, par exemple pour réduire les mises en réserve touchant les subventions pour charges de service public (titre 3) finançant des dépenses de personnel ou pour compenser des réductions de crédits intervenues au cours de la discussion du projet de loi de finances au Parlement;
- du volume non négligeable des dépenses inéluctables, qui devront nécessairement donner lieu à « dégel » en cours d'année. C'est le cas de certaines prestations sociales « à guichet ouvert » (figurant notamment sur les missions

⁽¹⁾ Sur la répartition des fonds de concours par mission, voir le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet (Tome II du présent rapport général).

Solidarité, insertion et égalité des chances et Santé ou sur le programme Épargne), des subventions aux régimes spéciaux de retraite ou encore des concours aux collectivités territoriales.

Il convient enfin de souligner qu'en 2011 la réserve de précaution portera encore sur le dispositif du fonds financier dit « État exemplaire », qui traduit les engagements de l'État en matière de développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics. La réserve sera ainsi abondée en début de gestion de 100 millions d'euros, répartis par programme proportionnellement aux dépenses d'achats courants réalisés en 2008. L'intégralité de ce fonds sera libérée et redistribuée aux ministères atteignant leurs objectifs en matière de développement durable.

b) Une réduction des dépenses de fonctionnement sans véritable envergure

Le Gouvernement a annoncé dès le mois de juin 2010 que le train de vie de l'État serait réduit à compter de 2011 grâce à une série de mesures d'économie inédites, à commencer par une réduction de 5 % des dépenses de fonctionnement de l'État et de ses opérateurs.

Afin d'apprécier l'ampleur des économies résultant de cette annonce, le Rapporteur général s'est essayé, à l'occasion de son rapport sur le débat d'orientation des finances publiques, à mettre un chiffre sur cette annonce ⁽¹⁾.

Prenant logiquement pour assiette l'ensemble des dépenses de fonctionnement retracées sur le titre 3, et prévoyant même l'hypothèse d'une assiette réduite aux seules dépenses de fonctionnement courant (catégorie 31), hors subventions aux opérateurs pour charges de service public (catégorie 32), il espérait que l'annonce d'une réduction de 5 % des dépenses de fonctionnement de l'État puisse représenter un à deux milliards d'euros d'économie dès 2011.

| | LFI | 2011 |
|---|------|-------------|
| | 2010 | −5 % |
| Dépenses de fonctionnement | 42,5 | - 2.1 |
| (titre 3 hors remboursements et dégrèvements et hors plan de relance) | 72,3 | - 2,1 |
| soit hors subventions aux opérateurs (catégorie 31) hors | 18,0 | -0.9 |
| remboursements et dégrèvements et hors plan de relance) | | |

L'assiette de dépenses retenue par le projet de loi de finances pour 2011 pour procéder à une réfaction de 5 % se révèle très inférieure à celle retenue lors des projections réalisées pour le débat d'orientation des finances publiques.

D'une part, les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs sont totalement exclues de l'assiette alors même qu'il est avéré qu'une

⁽¹⁾ Voir Gilles Carrez, Rapport d'information n°2689 préalable au débat d'orientation des finances publiques, page 38.

partie de ces subventions finance des dépenses de fonctionnement. À cet égard, le Rapporteur ne peut que réitérer sa perplexité devant les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement réclamés aux opérateurs de l'État en 2011, qui ne sont ni documentées ni évaluées.

D'autre part, le Gouvernement considère que, pour apprécier les efforts de productivité sur le fonctionnement de l'État, il convient d'isoler les crédits de fonctionnement de la mission *Défense* (7,8 milliards d'euros en 2010), traités globalement dans le cadre de la loi de programmation militaire, ainsi que les crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* relatifs à la vie politique, cultuelle et associative (0,2 milliard d'euros en 2010), en raison du ressaut lié à l'organisation des élections de 2012.

Retraitée de ces éléments, l'assiette des crédits de fonctionnement sur laquelle porteraient les efforts de productivité s'élève à 10,3 milliards d'euros environ. Sur cette assiette, le projet de loi de finances retient dès 2011 des gains de productivité de 5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, soit une économie globale de 500 millions d'euros. L'économie nette sera cependant de 100 millions d'euros, compte tenu de la mobilisation de moyens nouveaux, à hauteur d'environ 400 millions d'euros, destinés à couvrir l'organisation des G8 et G20 sous présidence française et à respecter les engagements pris sur la mission *Justice*.

Le Gouvernement estime néanmoins que l'objectif est tenu car le projet de loi de finances pour 2011 retient une économie additionnelle de 0,1 milliard d'euros, sur les crédits d'entretien routier de la mission Écologie, développement et aménagement durables. En effet, même si ces crédits sont comptablement classés en titre 5 (dépenses d'investissement), ils ont, en construction budgétaire et pour l'application des normes transversales d'économies, été traités comme les crédits de fonctionnement, car ils leur sont largement assimilables. Le Rapporteur général s'en félicite mais constate qu'au total, les crédits de fonctionnement sur le champ considéré ne sont en diminution que de 200 millions d'euros entre la loi de finances initiale pour 2010 et le projet de loi de finances 2011.

c) Une réduction des dépenses d'intervention à démontrer

Le Gouvernement a précisé que, pour le suivi de leur évolution, les crédits d'intervention (titre 6) sont répartis en cinq types de dispositifs :

- les interventions de guichet ;
- les interventions hors guichet;

- les crédits d'intervention de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et de la dotation générale de décentralisation de formation professionnelle budgétée sur la mission *Travail et emploi*. Ces crédits sont en effet traités globalement par la stabilisation en valeur des concours aux collectivités territoriales, hors FCTVA, en vertu de l'article 7 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014;
- la subvention versée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) depuis la mission *Écologie*, *développement et aménagement durables*, comptabilisée en titre 6 mais assimilée à de l'investissement pour le suivi des économies ;
- un certain nombre de dotations pour lesquelles les marges de manœuvre, par construction, sont réduites : les dotations liées à l'organisation des élections ou au financement des partis politiques (mission *Administration générale et territoriale de l'État*), les opérations de maintien de la paix et les contributions internationales (mission *Action extérieure de l'État*), les appels en garantie (mission *Engagements financiers de l'État*), les dotations à la brigade des sapeurs pompiers de Paris (mission *Sécurité civile*), et la dotation de recensement de l'INSEE (mission *Économie*).

Le Gouvernement a précisé au Rapporteur général que « globalement, les crédits d'intervention de guichet et hors guichet sont en diminution nette de 0,6 milliard d'euros entre 2010 et 2011. Compte tenu des évolutions tendancielles à la hausse de la plupart des dispositifs, cette diminution suppose des économies brutes de près de 3,7 milliards d'euros ».

• Concernant les dépenses d'intervention de guichet :

Les crédits des interventions de guichet seront quasiment stabilisés et s'établiront en 2011 à 37,6 milliards d'euros.

Compte tenu du fort dynamisme des minima sociaux, des allocations et des compensations d'exonérations de charges, cette stabilisation nécessite des réformes pour compenser les évolutions spontanées. En effet, il faut rappeler que les dépenses de guichet sont versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire répond à des conditions définies par des textes (compensations d'exonérations, allocations sociales). En outre, certaines sont indexées sur le niveau des prix, soit de façon automatique (voir le tableau ci-après), soit de façon indirecte (coût des consommations intermédiaires...). Ces dépenses connaissent donc une dynamique certaine qui peut être liée à un effet volume (augmentation du nombre de bénéficiaire), à un effet prix (inflation constatée supérieure à la prévision). Elles peuvent encore progresser compte tenu de l'incidence pluriannuelle de décisions déjà prises (par exemple en matière d'investissements ou du fait des contrats de projet État-régions).

Ainsi, le coût lié à l'indexation et à l'impact de l'effet report en 2011 des seules prestations de guichet versées par l'État dont les revalorisations liées à l'inflation sont automatiques, s'élève à 1,1 milliard d'euros en 2011 comme le montre le tableau ci-après.

ÉVOLUTION TENDANCIELLE DES DÉPENSES DE GUICHET DE L'ÉTAT A REVALORISATION AUTOMATIQUE EN 2011 (EFFET PRIX)

(en millions d'euros)

| Dépenses | Mission rattachée | Impact de l'inflation (+1,5 %) | Effet années antérieures | |
|--|-----------------------|-----------------------------------|--------------------------|--|
| Allocations Logement | Ville et Logement | 89 | 130 | |
| Bourse du collège | Éducation nationale | 1 | 0 | |
| Frais de tutelle | | 5 | 0 | |
| Revenu de solidarité active | Solidarité insertion, | 26 | 0 | |
| Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) | égalité des chances | 4 | 1 | |
| Fonds de solidarité | Trovoil of Emploi | 34 | 0 | |
| Allocation adultes handicapés | Travail et Emploi | 279 | 156 | |
| Total | | 438 | 287 | |

Les mesures prises par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 sur les dépenses d'intervention de guichet devraient donc contribuer à la stabilisation de ces dépenses puisque les économies brutes attendues sont de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

SUPPRESSION OU RÉDUCTION DE CERTAINS GUICHETS DANS LE PLF 2011

(en millions d'euros)

| Dispositifs supprimés ou réduits | Mission | Modalités | Économies attendues |
|---|--|---|---------------------|
| Exonération de l'avantage en nature des repas des salariés du secteur HCR | Travail emploi | Suppression | 121 |
| Exonération des organismes d'intérêt général dans les ZRR | Travail emploi | Réduction aux seules structures de -10 employés | 110,3 |
| Exonération de 15 points des particuliers employeurs et régime spécifiques des structures agréées | Travail emploi | Suppression | 440 |
| Exonérations de cotisations sociales applicables au contrat initiative emploi | Travail emploi | Suppression | 9 |
| 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 |
| 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 |
| Intéressement spécifique de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) | Travail emploi | Aligné sur celui du RSA | 48 |

| 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 |
| Réduction de la subvention versée au Fond national de solidarité active (FNSA) | Travail emploi | Utilisation des excédents du FNSA | 200 |
| Subvention au Fonds de solidarité | Travail emploi | Réduction compte tenu de l'extinction de certains dispositifs | 200 |
| Prestations aux anciens combattants | Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | Diminution spontanée | 100 |
| TOTAL | | | 1 494,2 |

• Concernant les dépenses d'intervention discrétionnaires :

Les crédits d'intervention discrétionnaires s'élèvent à 21,9 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2010 et devraient baisser de 3 % en 2011 pour atteindre 21,3 milliards d'euros, ce qui correspondrait à une économie de 700 millions d'euros.

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2011 prévoit-il le partage du financement de la formation professionnelle avec d'autres acteurs qui devrait permettre d'alléger les dépenses budgétaires de la mission *Travail/Emploi* à hauteur de 330 millions d'euros dès 2011 (30 millions d'euros d'économies en raison du transfert de compétences à l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (1) et prélèvement de 300 millions d'euros sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (2)).

De plus, la réduction du nombre de contrats aidés (de 400 000 en 2010 à 340 000 en 2011, puis 270 000 en 2012 et 200 000 en 2013) et des taux de subvention par l'État (au niveau antérieur au plan de relance de l'économie) du fait des perspectives d'amélioration de la situation de l'emploi, devrait produire une économie importante des dépenses de la mission *Travail / Emploi*, qui ont fortement dérivé en 2010 par rapport à la prévision.

Par ailleurs, les aides aux associations départementales pour l'aménagement de structures et des exploitations agricoles (ADASEA) seront progressivement prises en charge par les chambres d'agriculture, réduisant d'autant les dépenses de l'État sur la mission *Agriculture*. De même, les dépenses d'intervention de la mission *Sport, Jeunesse et vie associative* seront sensiblement réduites (– 16 % en 2011).

⁽¹⁾ Voir le commentaire de l'article 97 du projet de loi de finances pour 2011 dans le rapport spécial sur la mission Politique de l'emploi et du travail.

⁽²⁾ Voir le commentaire de l'article 96 du projet de loi de finances pour 2011 dans le rapport spécial sur la mission Politique de l'emploi et du travail.

En conclusion, est présentée dans le tableau ci-dessous l'évolution des crédits d'intervention – en guichet et hors guichet – par mission en 2011, cohérente avec les montants globaux d'économies mentionnés ci-dessus. Quelques retraitements sont opérés et précisés afin de neutraliser les mesures de périmètre prévues dans le PLF 2011, ainsi que des retraitements d'imputation comptable entre LFI 2010 et PLF 2011.

Si le Rapporteur général ne peut que soutenir la démarche du Gouvernement pour réduire le train de vie de l'État, encore faudra-t-il démontrer que les économies envisagées seront effectivement réalisées pour être à la hauteur des ambitions affichées.

ÉCONOMIES PRÉVUES SUR LES DÉPENSES D'INTERVENTION EN 2011

(en milliards d'euros)

| Économies sur les dépenses | LFI | PLF | écarts | |
|--|------|------|-----------|---|
| d'intervention par missions | 2010 | 2011 | 2011/2010 | Précisions sur les retraitements |
| Aide publique au développement | 0,3 | 0,3 | 0,0 | Débasage des crédits d'opérations de maintien de la paix et contributions internationales |
| Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales | 1,8 | 1,7 | -0,1 | Retraitement de la mesure TODE |
| Aide publique au développement | 2,6 | 2,7 | 0,0 | Débasage des crédits de bonifications, C2D et de compensation d'annulation de dette |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | 3,2 | 3,1 | -0,1 | |
| Conseil et contrôle de l'État | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Culture | 0,8 | 0,8 | 0,0 | |
| Défense | 0,3 | 0,3 | 0,0 | |
| Direction de l'action du Gouvernement | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Écologie, développement et aménagement durables | 3,9 | 3,7 | -0,2 | Retraitement de la mesure de périmètre "Redevance pour usage du spectre hertzien" et débasage de la subvention à l'AFITF qui s'apparente à de l'investissement |
| Économie | 0,5 | 0,4 | 0,0 | |
| Engagements financiers de l'État | 1,5 | 1,3 | -0,2 | |
| Enseignement scolaire | 3,4 | 3,4 | 0,0 | |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | 0,3 | 0,3 | 0,0 | |
| Immigration, asile et intégration | 0,4 | 0,4 | 0,0 | |
| Justice | 0,4 | 0,4 | 0,0 | Retraitement de la mesure de périmètre relative à la TVA aide juridictionnelle |
| Médias | 1,1 | 1,1 | 0,0 | Retraitement des mesures de périmètre Taxe sur les salaires de AEF et FTV |
| Outre-mer | 1,9 | 1,8 | -0,1 | |
| Politique des territoires | 0,3 | 0,3 | -0,1 | |
| Pouvoirs publics | 3,6 | 3,7 | 0,1 | |
| Recherche et enseignement supérieur | 3,6 | 3,7 | 0,1 | Retraitement de la mesure de périmètre Oséo Innovation et des subventions de l'ANR de titre 6 en PLF 2011 auparavant comptabilisée dans la catégorie 32 en LFI 2010 |
| Régimes sociaux et de retraite | 5,7 | 6,0 | 0,3 | Traitée en dehors du périmètre "zéro valeur" sur la même logique que les dépenses de pensions |
| Santé | 0,9 | 0,8 | -0,1 | |
| Sécurité | 0,1 | 0,1 | 0,0 | |
| Sécurité civile | 0,0 | 0,0 | 0,0 | Débasage des dotations à la brigade des sapeurs pompiers de Paris |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 11,1 | 11,0 | -0,2 | Retraitement de la mesure de périmètre Transfert de l'API DOM |
| Sport, jeunesse et vie associative | 0,3 | 0,2 | -0,1 | |
| Travail et emploi | 7,3 | 7,4 | 0,2 | dont +0,6 de crédits nouveaux pour solder les dispositifs mis en place dans le cadre du plan de relance de l'économie soit une économie de -0,4 milliards d'euros sur les autres dépenses / Débasage de la DGD formation professionnelle / Rebasage des crédits de frais de gestion de l'ASS qui sont répertoriées dans la catégorie 32 mais qui s'apparente à des dépenses d'intervention. |
| Ville et logement | 7,7 | 7,5 | -0,2 | |
| Total PLF | 59,5 | 58,9 | -0,6 | |

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

III.- UN OBJECTIF DE SOLDE PUBLIC À ATTEINDRE PAR TOUS LES MOYENS

Le Rapporteur général rappelle qu'il est impératif d'atteindre l'objectif de déficit public fixé à 6 % du PIB en 2011 et que tous les moyens doivent être mobilisés pour y arriver. Le tableau ci-dessous indique la répartition prévisionnelle du déficit public en 2010 et 2011 par sous-secteur d'administration publique.

LE DÉFICIT PUBLIC

(en % de PIB)

| | 2010 | 2011 |
|------|------|------|
| APU | -7,7 | -6 |
| État | -7,7 | -4,3 |
| ODAC | 2,1 | 0,3 |
| APUL | -0,4 | -0,5 |
| ASSO | -1,7 | -1,5 |

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

A.- LA PREMIÈRE RÉVISION À LA BAISSE DU DÉFICIT PUBLIC DEPUIS LE DÉBUT DE LA CRISE

La prévision de déficit public pour 2010 est revue à la baisse à 7,7 % de PIB, soit 0,3 point de moins que la prévision faite dans la première loi de finances rectificative pour 2010. Cette amélioration serait notamment due à la résistance des recettes des organismes de sécurité sociale et à un coût inférieur à la prévision du surcoût temporaire de la réforme de la taxe professionnelle.

Pour la première fois depuis le début de la crise, la prévision de déficit public est revue à la baisse. Ce retournement traduit notamment le rebond plus fort qu'attendu de l'économie française au second semestre de l'année 2009.

• Le déficit de l'État serait conforme à la prévision faite dans la troisième loi de finances rectificative pour 2010 et s'établirait à 152 milliards d'euros en comptabilité budgétaire. Cette stabilité résulte, comme le montre le tableau ci-dessous, de plusieurs tendances contraires.

DU DÉFICIT PRÉVU EN LFR 3 AU DÉFICIT RÉVISÉ POUR 2010

(en milliards d'euros)

| Déficit LFR3 2010 | -152 |
|---|------|
| Recettes fiscales | -0,6 |
| Recettes non fiscales | 2,6 |
| Dépense en norme élargie | 0 |
| Opérations exceptionnelles sur la dépense | -1 |
| dont dépenses de relance | -0,4 |
| dont impact de la réforme de la TP sur la dépense (PSR) | -0,6 |
| Solde comptes spéciaux | -1 |
| Déficit 2010 révisé en comptabilité budgétaire | -152 |

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

Parmi les éléments venant en dégradation du déficit, il convient de noter le dépassement – désormais traditionnel – du coût de la prime pour l'emploi par rapport à la prévision faite en loi de finances, pour un montant de 700 millions d'euros.

La stabilisation du solde de l'État est obtenue en partie par trois éléments non récurrents améliorant le solde de 2,4 milliards d'euros.

En premier lieu, d'opportuns prélèvements discrétionnaires retracés en recettes non fiscales génèrent un surplus de ressources évalué à 1,1 milliard d'euros. Contrairement à la prévision, l'intégralité du bénéfice du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts ne sera pas affectée à la reconstitution de ses fonds propres, 742 millions d'euros étant finalement prélevés par l'État. Par ailleurs, les dividendes versés par la société de prise de participation de l'État (SPPE) dépasseraient de 337 millions d'euros le montant prévu en loi de finances initiale.

En deuxième lieu, la perception d'une amende prononcée par le Conseil de la concurrence à l'encontre de divers établissements bancaires améliore le solde de 385 millions d'euros.

Enfin, la loi de finances pour 2010 intégrait les conséquences d'une condamnation obligeant l'État à rembourser à plusieurs entreprises les sommes qu'elles avaient versées au titre du précompte mobilier. Ce remboursement serait décalé à 2011, ce qui réduirait de 900 millions d'euros le déficit pour 2010.

• En comptabilité nationale, le déficit de l'État serait réduit de 2 milliards d'euros en raison principalement du retraitement de plusieurs opérations retracées sur les comptes spéciaux et considérées comme des opérations patrimoniales. Les prêts accordés à la Grèce, évalués à 5,8 milliards d'euros, ainsi que les crédits ouverts au profit d'OSEO dans le cadre du grand emprunt, d'un montant de 1 milliard d'euros, ne constituent pas des dépenses au sens de la comptabilité nationale. Inversement, le remboursement anticipé de 2 milliards d'euros de prêts octroyés aux constructeurs automobiles ne constitue pas une recette.

Le tableau suivant retrace les différents retraitements nécessaires au calcul du solde de l'État en comptabilité nationale.

LE DÉFICIT DE L'ÉTAT 2010 EN COMPTABILITÉ NATIONALE

(en milliards d'euros)

| Déficit 2010 révisé en comptabilité budgétaire | -152 |
|--|------|
| Retraitement des opérations du budget général | -0,9 |
| dont passage en droits constatés | -2,1 |
| dont retraitement en opérations financières | 1,2 |
| Retraitement des opérations des comptes spéciaux | 4,8 |
| Opérations réelles du Trésor | -1,9 |
| dont remises de dettes en faveur d'États étrangers | -1,2 |
| dont intérêts courus non échus | -0,8 |
| Déficit 2010 révisé en comptabilité nationale | -150 |

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

• Le déficit de l'État en 2010 est toutefois marqué par plusieurs dépenses exceptionnelles, en particulier la consommation des crédits des investissements d'avenir d'un montant de 35 milliards d'euros et la seconde partie du plan de relance pour 7,5 milliards d'euros. Comme l'indique le tableau ci-dessous, le déficit de l'État pour 2010, hors éléments exceptionnels, s'établirait à 100,5 milliards d'euros, soit une différence de plus de 50 milliards d'euros avec le déficit effectif

LE DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2010 HORS ÉLÉMENTS EXCEPTIONNELS

(en milliards d'euros)

| (| |
|--|--------|
| Déficit révisé 2010 | -152 |
| Disparition des versements au titre du plan Campus | 3,7 |
| Disparition des mesures de relance | 7,5 |
| Disparition du surcoût temporaire de la réforme de la TP | 5,3 |
| Disparition des dépenses du "grand emprunt" | 35 |
| Déficit 2010 hors éléments exceptionnels | -100,5 |

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

• Le déficit des autres administrations de sécurité sociale atteindrait également un niveau inédit.

Les organismes divers d'administration centrale connaîtraient un excédent de 2,1 % de PIB, soit plus de 40 milliards d'euros, en raison de la perception des fonds du grand emprunt.

Après une chute temporaire à 5,6 milliards d'euros en 2009, probablement liée à la perception du remboursement anticipé du FCTVA prévu dans le cadre du plan de relance, le besoin de financement des collectivités territoriales s'établirait à 8,5 milliards d'euros en 2010, à un niveau similaire à celui constaté en 2008.

Le solde des administrations de sécurité sociale s'établirait à -1,7 %, soit -32,8 milliards d'euros. Le déficit du régime général s'élèverait à 23,1 milliards d'euros, contre une prévision en loi de financement à 30,5 milliards d'euros. Cette amélioration de plus de 0,3 % de PIB serait due à une évolution plus favorable que prévue de l'emploi et de la masse salariale.

B.- RÉDUIRE LE DÉFICIT STRUCTUREL DE 20 MILLIARDS D'EUROS.

1.— Le rétablissement des recettes, élément prépondérant de la réduction du déficit public en 2011

Avec un montant net de 11,1 milliards d'euros de nouvelles ressources dues à des mesures discrétionnaires contre 7,8 milliards d'euros d'économies prévues sur la dépense, l'effort de redressement porte en priorité sur le rétablissement des recettes. Compte tenu de sa rigidité à la baisse, la dépense ne peut, en effet, être durablement maîtrisée que par la voie des réformes structurelles qui portent leurs fruits sur le long terme.

Le Rapporteur général salue le pragmatisme qui a conduit le Gouvernement à privilégier, en 2011, le rétablissement des recettes pour tenir l'objectif de 6 % de PIB de déficit public.

Le tableau ci-dessous récapitule les différents éléments venant en diminution du déficit public en 2011.

RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC DE 7,7 % À 6 % DE PIB

(en % de PIB)

| Prévision révisée du déficit public en 2010 | 7,7 |
|---|-------|
| Disparition des mesures temporaires 2010 | |
| (relance et TP) | -0,6 |
| Mesures fiscales nouvelles | -0,5 |
| Économies sur la dépense | -0,4 |
| Surréaction des prélèvements obligatoires à | |
| la croissance | -0,15 |
| Hausse des taux des collectivités territoriales | -0,05 |
| Prévision de déficit public en 2011 | 6 |

Après disparition des mesures temporaires affectant l'année 2010, à savoir le surcoût temporaire de la réforme de la taxe professionnelle et les mesures de relance, le déficit public devrait être encore réduit de 1,1 % de PIB, soit environ 22 milliards d'euros. Cette baisse serait permise par les éléments suivants :

- une hausse nette des ressources résultant de mesures discrétionnaires, pour un montant évalué à 11,1 milliards d'euros, soit 0,5 % de PIB ;
- l'adoption de mesures d'économies, estimées à 7,8 milliards d'euros, soit environ 0,4 % de PIB 2,5 milliards d'euros sur l'assurance maladie, 1,7 milliard d'euros dû à la réforme des retraites et 3,6 milliards d'euros sur la dépense de l'État;
- la surréaction des prélèvements obligatoires, dont l'élasticité à la croissance est évaluée à 1,1 en 2011, soit un surplus de recettes d'environ 3 milliards d'euros 0,15 % de PIB ;
- une hausse des taux des collectivités territoriales, conduisant à un surplus de recettes publiques d'un montant de 1 milliard d'euros, soit 0,05 % de PIB.

Au final, l'ensemble des mesures discrétionnaires prévues en 2011 conduirait à une réduction du déficit structurel de l'ordre de 20 milliards d'euros, soit 1 % de PIB. Cet effort serait réparti entre sous-secteurs d'administration publique de la manière suivante.

L'EFFORT DE RÉDUCTION DU DÉFICIT STRUCTUREL PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

(en milliards d'euros)

| | Effort sur les recettes | Effort sur la dépense | Effort total |
|-------------|-------------------------|-----------------------|--------------|
| APU | 12,1 | 7,8 | 19,9 |
| État - ODAC | 2,1 | 3,3 | 5 |
| ASSO | 9 | 4,2 | 13,2 |
| APUL | 1 | 0,3 | 1,3 |

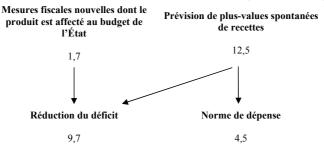
2.- Un effort notable d'amélioration du solde structurel de l'État

• En 2011, le déficit de l'État s'établirait à 92 milliards d'euros – 89,7 milliards d'euros sur le budget général et 2,3 milliards d'euros sur les comptes spéciaux. Il apparaît en baisse de 8,5 milliards d'euros par rapport au déficit révisé pour 2010, hors éléments exceptionnels. Le solde du budget général s'améliorerait de 12,7 milliards d'euros tandis que celui des comptes spéciaux resterait négatif, à –2,4 milliards d'euros, en raison notamment de l'octroi de prêts à la Grèce, prévus pour 6,1 milliards d'euros en 2011.

Comme l'indique le schéma ci-dessous, l'intégralité des nouvelles ressources est affectée au financement des dépenses du passé – pensions et charges de la dette – et à la réduction du déficit.

AFFECTATION DES NOUVELLES RESSOURCES PRÉVUES EN 2011 SUR LE BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT (HORS DISPARITION DES ÉLÉMENTS EXCEPTIONNELS CONSTATÉS EN 2010)

(en milliards d'euros)



En limitant la croissance de la dépense à un rythme inférieur à celui de l'inflation, en affectant l'intégralité des plus-values spontanées de recettes à la réduction du déficit et en dégageant de nouvelles ressources pérennes, le présent projet de loi permet une amélioration notable du solde structurel de l'État.

• En comptabilité nationale, le déficit de l'État s'établirait à 86,4 milliards d'euros. Cette révision à la baisse serait principalement due aux versements de prêts à la Grèce, d'un montant prévisionnel de 6,1 milliards d'euros, partiellement compensés par les remboursements de prêts aux constructeurs automobiles.

Le tableau suivant retrace les retraitements requis par la « clé de passage » du déficit en comptabilité nationale ⁽¹⁾.

LE DÉFICIT DE L'ÉTAT 2010 EN COMPTABILITÉ NATIONALE

(en milliards d'euros)

| Déficit 2011 en comptabilité budgétaire | -92 |
|--|-------|
| Retraitement des opérations du budget général | 2,2 |
| dont passage en droits constatés | 1,9 |
| dont retraitement en opérations financières | 0,3 |
| Retraitement des opérations des comptes spéciaux | 3,2 |
| Opérations réelles du Trésor | 0,2 |
| Déficit 2011 en comptabilité nationale | -86,4 |

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

• Les soldes des autres administrations publiques connaîtraient, en 2011, des évolutions opposées.

Les organismes divers d'administration centrale seraient en excédent de 0,3 % de PIB – environ 6 milliards d'euros – en raison de l'excédent structurel dégagé par la caisse d'amortissement de la dette sociale. Le besoin de financement des collectivités territoriales progresserait pour atteindre 9,9 milliards d'euros, soit 0,5 % de PIB. Le déficit des administrations de sécurité sociale serait en réduction de 1,7 % à 1,5 % de PIB, soit environ 30 milliards d'euros (2).

⁽¹⁾ Pour plus de précisions, se référer au rapport de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014.

⁽²⁾ Pour plus de précisions sur le solde de ces sous-secteurs d'administration publique, se référer au rapport de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014.

IV.- L'INEXORABLE PROGRESSION DE LA DETTE PUBLIQUE

A.- MALGRÉ UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN BAISSE...

Le solde budgétaire arrêté à l'article d'équilibre (article 47 du présent projet) n'est que l'une des composantes de l'équilibre financier de l'État : du solde budgétaire découle un besoin de financement qui doit être couvert par les emprunts et les ressources de trésorerie de l'État. Le tableau de financement cidessous en rend compte pour 2010 et 2011.

TABLEAU PRÉVISIONNEL DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

| | 2010 | PLF 2011 |
|--|-------|----------|
| I Besoin de financement | | |
| Déficit budgétaire | 152 | 92 |
| Amortissement de la dette à long terme | 29,5 | 48,8 |
| Amortissement de la dette à moyen terme | 53,5 | 48,0 |
| Amortissement des dettes reprises par l'État | 4,1 | 0,6 |
| Total Besoin de financement | 239,1 | 189,4 |
| II Ressources de financement | | |
| Produit des émissions à moyen et long terme (nettes des rachats) | 188,0 | 186,0 |
| Annulation de titres par la Caisse de la dette publique | 2,5 | 2,9 |
| Variation nette de titres à court terme | 1,2 | - 0,7 |
| Variation des dépôts des correspondants | 27,0 | - 3,0 |
| Variation du compte courant du Trésor (a) | 14,9 | 1,2 |
| Autres ressources de trésorerie | 5,5 | 3,0 |
| Ressources totales nettes de financement | 239,1 | 189,4 |

N.B.: La colonne « 2010 » présente le tableau de financement tel que modifié par l'article 2 de la loi n° 2010-463 du 7 mai 2010 de finances rectificative pour 2010. La colonne « PLF 2011 » présente le tableau de financement figurant à l'article d'équilibre du présent PLF.

• Pour 2010, le programme de financement à moyen et long terme (net des rachats) s'établit à 188 milliards d'euros dont 148,93 milliards d'euros ont été réalisés au 30 septembre 2010, soit 79,2 %. Comme les années précédentes, il n'y a pas eu d'émission de titres à moyen et long terme au mois d'août. Cinq dates d'adjudication (soit 23,8 % du calendrier annuel) demeurent donc en théorie d'ici la fin de l'année pour réaliser 20,8 % du financement. L'« avance » prise par l'État au premier semestre lui permet au second de réduire le niveau de ses émissions ou de mettre en œuvre des rachats, lui offrant ainsi la possibilité de s'adapter à la situation du marché.

Toutefois, ce volume d'emprunts à moyen et long terme se révèle insuffisant pour couvrir l'intégralité du déficit en gestion de sorte que l'État doit également se financer par des émissions de dettes à court terme (BTF) ⁽¹⁾.

-

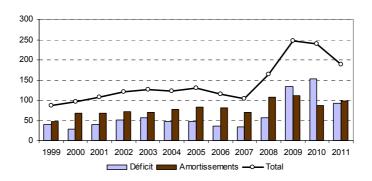
⁽¹⁾ BTF : bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés.

Il faut néanmoins se féliciter du fait que la loi de finances rectificative du 7 mai 2010 a prévu une baisse de l'encours de BTF de 14,5 milliards d'euros alors qu'une hausse de 31 milliards d'euros était inscrite en loi de finances initiale. Cette correction de plus de 45 milliards d'euros a été rendue possible, en dépit d'une augmentation du déficit budgétaire (+ 34,6 milliards d'euros qui correspondent à la prise en compte du programme d'investissement d'avenir de 35 milliards d'euros), par l'augmentation des dépôts des correspondants et par la baisse plus forte qu'anticipé du solde du Trésor, pour un total de 60,7 milliards d'euros dont 34 milliards d'euros au titre des programmes d'investissement d'avenir.

L'encours de dette à court terme s'établit donc au 30 septembre 2010 à 206,1 milliards d'euros (soit 16,8 % de l'encours de dette total) en baisse de 8 milliards d'euros (et de 1,8 point en pourcentage de la dette totale) par rapport à la fin de l'année 2009. L'encours à la fin de l'année 2010 devrait s'établir à 199,6 milliards d'euros, en baisse de 14,5 milliards d'euros (et de 2,5 points en pourcentage de la dette totale) par rapport à la fin de l'année 2009.

STRUCTURE DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT (1999-2011)

(en milliards d'euros)



• En 2011, le besoin de financement de l'État serait couvert par trois types de ressources de trésorerie. En premier lieu, l'Agence France Trésor (AFT) émettrait 186 milliards d'euros de dette à moyen et long terme nette des rachats (1), soit un montant en légère baisse par rapport à 2010 (voir le tableau ci-après);

EMPRUNT DE L'ÉTAT À MOYEN ET LONG TERME DEPUIS 2002

(en milliards d'euros)

| 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------|-------|-------|-------|-------|------|-------|------|------|------|
| 86,9 | 111,5 | 121,6 | 109,7 | 104,1 | 97,6 | 128,5 | 165 | 188 | 186 |

L'augmentation du programme de financement à moyen et long terme de 11 milliards d'euros par rapport à 2010, alors même que le besoin de financement de l'État connaîtrait une diminution de près de 50 milliards d'euros,

⁽¹⁾ Des rachats de titre pouvant survenir jusqu'au 31 décembre 2010, le montant des émissions pourra in fine être légèrement inférieur à celui figurant dans le tableau de financement.

s'explique vraisemblablement par la volonté de limiter l'accroissement de la dette à court terme. Dans ces conditions, compte tenu des amortissements prévus en 2011, le plafond de variation de la dette négociable soumis au vote du Parlement pour 2011 est de 89,2 milliards d'euros (1), à comparer à 105 milliards d'euros en loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010⁽²⁾. Aux termes de l'article 34 de la LOLF, ce plafond ne porte que sur la dette négociable dont la durée de vie à l'émission est supérieure à un an, c'est-à-dire les OAT et les BTAN (y compris les titres venant à échéance l'année en cours ou l'année suivante).

En deuxième lieu, la Caisse de la dette publique annulerait 2,9 milliards d'euros de titres venant à échéance en 2011. Depuis 2006, cet établissement public peut recevoir des dotations issues des produits de cessions d'actifs (versées par le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*), à des fins de rachats et d'annulations de dette. Encore faut-il que les conditions de marché s'y prêtent, ce qui n'a plus été le cas depuis 2008.

En dernier lieu, le stock de dette à court terme diminuerait l'année prochaine. La variation de l'encours des BTF diminuerait de 0,7 milliard d'euros, pour atteindre environ 206,3 milliards d'euros à la fin 2011, soit près de 16,9 % de l'ensemble de la dette négociable. Le niveau de cet encours est traditionnellement déterminé par le niveau du compte du Trésor visé en fin d'année, afin de faire face aux perspectives d'amortissements de dette à moyen terme en janvier de l'année suivante.

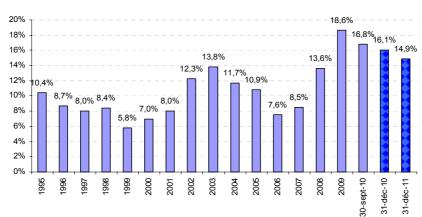
Depuis 2008, l'augmentation du besoin de financement de l'État est telle que, sauf à prendre le risque d'une déstabilisation des investisseurs, les emprunts à moyen et long terme ne permettent plus de couvrir à eux seuls l'ensemble constitué du déficit budgétaire et des amortissements de dette à moyen et long terme. En découle un recours accru aux instruments de court terme (voir le graphique ci-après) et, corrélativement, une exposition plus forte et plus immédiate à une remontée des taux d'intérêt par les banques centrales.

L'encours de titres à moins d'un an a fortement augmenté en 2009 sous l'effet de la crise. Ainsi, entre la fin de l'année 2007 et la fin de l'année 2009, la part des BTF dans l'encours total de dette est passée de 8,5 % à 18,6 %. L'année 2010 marque le pas vers un recours plus modéré à la dette à court terme, la part des BTF dans l'encours total de la dette devant passer de 16,8 % au 30 septembre 2010 et à 16,1 % à la fin de l'année 2010.

En 2011, la baisse de la part des BTF devrait se poursuivre à un rythme relativement soutenu pour passer sous la barre des 15 % du stock de dette en fin d'année.

⁽¹⁾ Au 4° du II de l'article 47 du présent projet de loi de finances. Ce plafond représente la différence entre les émissions à moyen et long terme et les amortissements à moyen et long terme.

^{(2) 2°} du II de l'article 10 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.



Part des BTF dans l'encours de dette au 31 décembre

Selon le Gouvernement, ce mouvement de baisse du ratio de BTF se prolongera très probablement en 2012-2013 pour faire revenir à terme ce ratio dans la zone de 12 % à 14 %. Un tel niveau de BTF permettrait à terme de faire face à une hypothétique dégradation du solde budgétaire comparable à celle observée en 2009 (de l'ordre de 70 milliards d'euros, soit environ 6 % de la dette), sans dépasser le seuil de 20 % de l'encours total de dette jugé par certaines agences de notation (notamment Moody's) comme pouvant constituer, associé à d'autres éléments, un facteur de risque.

B.- ...LA DYNAMIQUE DE LA DETTE ET DE SES INTÉRÊTS RESTE UN FACTEUR DE RISQUES

- La charge nette de la dette de l'État en 2011 s'établirait à 45,4 milliards d'euros. Elle s'inscrirait ainsi en augmentation par rapport aux 42,45 milliards d'euros de crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2010 majorés de 0,5 milliard d'euros supplémentaires en loi de finances rectificative du 9 mars 2010 en liaison avec la mise en place dans ce texte des investissements d'avenir.
- Toutefois, en exécution, la charge de la dette en 2010 sera inférieure de 1,5 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale et de deux milliards d'euros par rapport à la prévision révisée en mars 2010. Quatre facteurs concourent à cette évolution :

- en premier lieu, la baisse significative des taux courts : initialement estimés à 1,3 % en moyenne annuelle, ils sont finalement attendus en deçà de 0,5 % sur l'année ; cet « effet taux » contribuerait à hauteur de 1,6 milliard d'euros environ à la révision à la baisse de la charge de la dette ;
- en deuxième lieu, la révision à la baisse de la charge liée à la rémunération des dotations non consommables mises en place pour le financement des investissements d'avenir (-0,3 milliard d'euros): évaluée à 0,5 milliard d'euros lors de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, cette charge devrait finalement être limitée à 0,2 milliard d'euros. En effet, les intérêts dus par l'État ne courent qu'à compter du versement effectif des fonds aux opérateurs gestionnaires des fonds. Ils sont donc conditionnés par la conclusion des conventions entre l'État et les opérateurs gestionnaires, préalable nécessaire pour que la mécanique des investissements d'avenir fonctionne conformément à la logique de sélectivité et d'excellence voulue tant par le Gouvernement que par le législateur;
- en troisième lieu, les effets calendaires : ceux-ci résultent, d'une part, du choix de la date anniversaire pour les lignes créées et, d'autre part, du choix des lignes abondées lors des adjudications effectivement opérées, donc de leurs dates anniversaires respectives. Ces effets, qui influent sur le montant des coupons courus ou versés, viendraient réduire la charge de la dette à hauteur de 0,5 milliard d'euros;
- enfin, la charge d'indexation s'avère en revanche supérieure de 0,3 milliard d'euros en exécution par rapport au niveau anticipé en mars : elle s'établit à 2,3 milliards d'euros contre 2 milliards d'euros au moment de la première loi de finances rectificative ⁽¹⁾, compte tenu d'une inflation plus élevée qu'anticipé en glissement de mai à mai.
- En 2011, la charge de la dette croîtrait donc d'environ 4,5 milliards d'euros entre la dernière prévision actualisée pour 2010 (41 milliards d'euros environ) et la prévision pour 2011, pour atteindre 45,4 milliards d'euros. Cette augmentation résulterait de trois facteurs :
- un « effet volume » sur la dette à plus d'un an, dont le stock aura augmenté de 105 milliards d'euros en 2010, soit une augmentation d'environ 3,3 milliards d'euros;
- un « effet taux » qui serait également haussier (+ 0,8 milliard d'euros) : il résulterait principalement d'une augmentation des taux courts, qui s'élèveraient à 1,16 % en moyenne en 2011 contre environ 0,5 % en 2010. La prévision de taux courts retenue dans le cadre de ce projet de loi de finances s'appuie sur les prévisions du consensus *forecast*, qui anticipent des taux à 3 mois de 1,3 % à la fin septembre 2011. Par interpolation avec les taux constatés en 2010, la moyenne

⁽¹⁾ Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

annuelle des taux à 3 mois s'établirait à 1,0 %. Toutes maturités confondues, le taux moyen des BTF sur l'année 2011 atteindrait alors 1,16 %. Toutefois, l'impact de la hausse des taux courts serait partiellement compensé par les gains de refinancement constatés sur la dette à moyen et long terme ;

 enfin, il faut s'attendre à l'augmentation de la rémunération des dotations non consommables pour le financement des investissements d'avenir compte tenu de la montée en charge de la sélection des projets à financer ainsi qu'à l'effet « année pleine » pour les projets déjà sélectionnés (+ 0,4 milliard d'euros).

LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN 2010 ET 2011

(en millions d'euros)

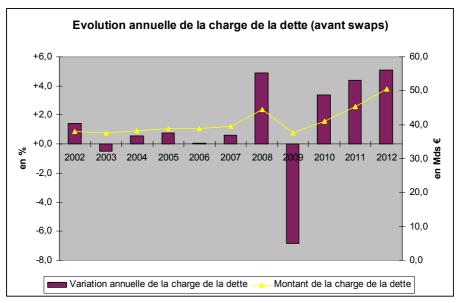
| | LFI 2010 | PLF 2011 |
|---|----------|----------|
| Charge brute de la dette négociable | 42 324 | 44 718 |
| Charge brute de la dette non négociable | 3 | 3 |
| Charge brute de la gestion de la trésorerie | 123 | 661 |
| Total charge brute | 42 450 | 45 382 |
| Recettes d'ordre | 3 009 | 2 788 |
| Total charge nette dette (hors swaps) | 39 441 | 42 594 |
| Excédent opérations swaps (à déduire) | 280 | 333 |
| Total charge nette dette après swaps | 39 161 | 42 261 |

N.B.: La prévision d'exécution est inférieure d'environ 1,5 milliard d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale pour 2010.

Au-delà, selon les projections fournies par l'AFT au Rapporteur général, la charge de la dette pourrait augmenter de 5,1 milliards d'euros en 2012 pour s'établir à 50,5 milliards d'euros. Cette hausse s'expliquerait en premier lieu par un « effet volume » sur la dette de moyen et long terme (+ 3,0 milliards d'euros). La prévision repose également sur une hausse des taux courts d'environ 110 points de base entre 2011 et 2010, partiellement compensée par les gains de refinancement dont l'État continuerait de bénéficier. Au total, l'« effet taux » contribuerait à hauteur de 1,5 milliard d'euros à l'augmentation de la charge de la dette. Enfin, en lien avec la prévision d'inflation fixée à 1,75 % pour 2012 contre 1,5 % en 2011, la provision pour charge d'indexation croîtrait de 0,4 milliard d'euros. Le solde serait imputable à la rémunération des investissements d'avenir qui n'atteindrait sa pleine charge qu'en 2012 (+ 0,1 milliard d'euros).

Il faut noter que ce montant représente l'intégralité de la progression des charges qu'autorise chaque année la norme de dépense.

En tout état de cause, comme le graphique ci-après invite à le constater, le stock de dette accumulée est aujourd'hui tel que les variations annuelles de la charge de la dette ont, depuis 2008, véritablement changé d'échelle.



NB: Dépenses exécutées jusqu'en 2009 et prévisions révisées pour 2010-2012 du Gouvernement.

• L'encours de la dette progressera dans des proportions inédites en 2010 et 2011.

La dette négociable de l'État est passée de 1 036 milliards d'euros en 2008 à 1 148 milliards d'euros en 2009 et devrait atteindre 1 241 milliards d'euros à la fin 2010 et 1333 milliards d'euros en 2011 ⁽¹⁾. Cette hausse de l'endettement au cours des dernières années reflète les conséquences de la crise économique :

- d'abord, la dégradation de la conjoncture a fortement creusé le déficit public, à la fois par le jeu des stabilisateurs automatiques (moindres rentrées fiscales et hausse des dépenses liées à l'indemnisation du chômage) et sous l'effet des mesures de relance;
- ensuite, la faiblesse de la croissance nominale a exercé un effet mécanique, en faisant augmenter le solde public nécessaire pour stabiliser le ratio de dette (dit « solde stabilisant »).

En 2010, la contribution de chaque sous secteur des administrations publiques à l'endettement public exprimé en point de PIB est retracée dans le tableau ci-après.

⁽¹⁾ Selon les prévisions du projet annuel de performances pour 2011 relatif à la mission Engagements financiers de l'Etat.

DÉCOMPOSITION PAR SECTEUR DE L'AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE EN 2010

(en points de PIB)

| Dette publique à la fin 2010 | 82,9 % |
|---|--------|
| Contribution de l'État | 64,4% |
| Contribution des organismes divers d'administration centrale (ODAC) | 5,5% |
| Contribution des administrations publiques locales (APUL) | 8,6% |
| Contribution des administrations de sécurité sociale (ASSO) | 4,50% |

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

En 2011, la dette de l'ensemble des administrations publiques augmenterait de 3,3 points de PIB en 2011 et représenterait ainsi 86,2 % de la richesse nationale selon la trajectoire retenue dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Cette aggravation de la dette publique en 2011 n'est pas seulement imputable à la dégradation du déficit public.

Certaines opérations financières contribuent également à peser sur la dette publique au sens de Maastricht, car il s'agit d'une dette brute, c'est-à-dire non diminuée de la valeur des actifs financiers publics: il s'agit notamment de certaines mesures de réponse à la crise (prises de participation dans les banques, prêts aux constructeurs automobiles,...), des prêts accordés à la Grèce ou encore de prêts et de prises de participation réalisés dans le cadre des investissements d'avenir. À cet égard, l'estimation de la charge représentée par la rémunération des fonds non consommables consacrés aux investissements d'avenir et au plan Campus resterait limitée en 2010 et monterait sensiblement en charge en 2011, tout en restant en deçà du montant plein théorique de 670 millions d'euros. Le Gouvernement fait ensuite l'hypothèse conventionnelle selon laquelle la charge correspondante pourrait atteindre 1,4 milliard d'euros en moyenne chaque année à compter de 2012.

Au total, sur l'augmentation de 3,3 points de PIB de la dette publique entre 2010 et 2011, le Gouvernement évalue à 0,3 point l'effet des flux de créances de l'année ⁽¹⁾. Le reste de l'augmentation, soit 3 points de PIB, serait imputable au déficit public.

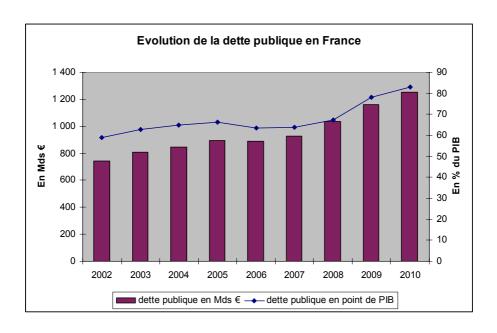
En 2011, la dette publique augmenterait de 3,3 points et s'établirait à 86,2 % du PIB. Cette progression, moins marquée qu'en 2010, s'explique par une réduction du déficit public et une croissance économique plus forte qu'en 2010. Toutefois, le solde public (-6,0 %) restera inférieur au solde stabilisant la dette (-3,0 %).

⁽¹⁾ Outre les facteurs précités, peuvent également être mentionnées les acquisitions d'actifs financiers par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) et par les régimes de retraite complémentaire (Arrco, Agirc). En revanche, les émissions de dette de la SFEF ne sont pas comptabilisées dans la dette publique : depuis le 15 juillet 2009, Eurostat ne qualifie plus cet établissement d'organisme divers d'administration centrale (ODAC), mais d'institution financière, située hors du champ des administrations publiques.

ÉVOLUTION DU RATIO D'ENDETTEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

| (en % du PIB) | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|
| Ratio d'endettement au sens de Maastricht (1) | 78,1 | 82,9 | 86,2 |
| Croissance nominale du PIB, en % (2) | -2,1 | 2,2 | 3,7 |
| $\begin{array}{cccccccccccccccccccccccccccccccccccc$ | 1,5 | -1,6 | -3,0 |
| Solde public effectif (4) | -7,5 | -7,7 | -6,0 |
| Écart au solde stabilisant (A) = (3)-(4) | 9,0 | 6,1 | 3,0 |
| Flux de créances (B) | 1,6 | -1,2 | 0,3 |
| Variation du ratio d'endettement (C) = (A)+(B) | 10,6 | 4,8 | 3,3 |

La variation du ratio d'endettement au PIB résulte de deux contributions : d'une part, l'écart entre le solde public effectif et le solde stabilisant la dette ; d'autre part, les flux de créances de l'année.



CHAPITRE II : LES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2011

En 2009, les recettes nettes de l'État – fiscales et non fiscales – ont atteint 233,7 milliards d'euros. À périmètre inchangé, un tel niveau correspond à celui constaté en 1996 en euros courants et à celui de 1979 en euros constants.

Après cette chute brutale de 65 milliards d'euros, un rebond était attendu en loi de finances initiale pour 2010. Il est confirmé par la prévision révisée, qui anticipe un montant de recettes nettes de 272,5 milliards d'euros, en hausse de 3,1 milliards d'euros par rapport à la dernière loi de finances rectificative pour 2010.

En 2011, la reconstitution spontanée des ressources de l'État s'est poursuivie avec une croissance spontanée des recettes fiscales nettes évaluée à 14,4 milliards d'euros, du fait notamment du dynamisme de l'impôt sur les sociétés.

Les prévisions macroéconomiques sous-tendant ces estimations sont les suivantes.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU CADRAGE MACROÉCONOMIQUE

(taux de croissance en %)

| | | , | |
|--|-------|----------|----------|
| | 2009 | 2010 (p) | 2011 (p) |
| Croissance du PIB en volume | - 2,6 | 1,5 | 2,0 |
| Dépenses de consommation des ménages | 0,6 | 1,4 | 1,7 |
| Investissement des entreprises non financières | - 8,0 | - 0,9 | 5,5 |
| Prix à la consommation | 0,1 | 1,5 | 1,5 |

Rappelons toutefois que, s'il est, à long terme, avéré, le lien entre ces agrégats macroéconomiques et les recettes fiscales nettes apparaît, sur un an, relativement distendu. L'évolution de l'impôt sur le revenu et, dans une moindre mesure, de l'impôt sur les sociétés dépend largement des revenus et bénéfices de l'année précédente. La taxe sur la valeur ajoutée est assise à hauteur de seulement deux tiers sur la consommation des ménages, le tiers restant étant lié à la consommation intermédiaire des entreprises non assujetties, aux dépenses des administrations et aux investissements des ménages en logements. Assise sur les volumes de consommation d'hydrocarbures, la taxe intérieure sur les produits pétroliers voit son produit dépendre de l'activité économique mais également des fluctuations du prix du pétrole. Enfin, le produit des impositions assises sur le patrimoine est lié à l'évolution du prix des actifs financiers et immobiliers.

Le tableau suivant dresse le portait prévisionnel des ressources du budget général de l'État en 2011.

LES RESSOURCES DE L'ÉTAT EN 2011

(en millions d'euros)

| | LFI 2010 | Révisé 2010 | Changements de périmètre | PLF 2011 à périmètre | PLF 2011 | PLF 20 périme constant/ 2010 | etre révisé | Révisé 20 201 | |
|---|----------|----------------|-----------------------------|----------------------------|-------------|---------------------------------------|----------------|------------------|-------|
| | | | | constant | | en valeur | en % | en valeur | en % |
| Recettes fiscales nettes: $(A) = (a) - (b)$ | 252 062 | 254 683 | 287 | 254 094 | 254 381 | -589 | -0,2% | 2 621 | 1,0% |
| Recettes fiscales brutes (a) | 346 270 | 345 235 | 287 | 336 247 | 336 534 | -8 988 | -2,6% | -1 035 | -0,3% |
| Remboursements et dégrèvement (b) | 94 208 | 90 552 | 0 | 82 153 | 82 153 | -8 399 | -9,3% | -3 656 | -3,9% |
| Impôt sur le revenu net | 46 596 | 47 829 | 1 140 | 50 971 | 52 111 | 3 142 | 6,6% | 1 233 | 2,6% |
| Impôt sur les sociétés net et CSB | 33 040 | 34 940 | 254 | 44 000 | 44 254 | 9 060 | 25,9% | 1 900 | 5,8% |
| . IS brut et CSB | 50 400 | 52 140 | 254 | 56 400 | 56 654 | 4 260 | 8,2% | 1 740 | 3,5% |
| . R&D d'IS | 17 360 | 17 200 | 0 | 12 400 | 12 400 | -4 800 | -27,9% | -160 | -0,9% |
| TIPP | 14 198 | 14 212 | -133 | 14 288 | 14 155 | 76 | 0,5% | 14 | 0,1% |
| TVA nette | 125 434 | 126 635 | -1 305 | 131 917 | 130 612 | 5 282 | 4,2% | 1 201 | 1,0% |
| . TVA brute | 170 990 | 170 457 | -1 305 | 176 363 | 175 058 | 5 906 | 3,5% | -533 | -0,3% |
| . R&D de TVA | 45 556 | 43 622 | 0 | 44 444 | 44 444 | 822 | 1,9% | -1 934 | -4,2% |
| Autres recettes fiscales nettes | 32 494 | 30 867 | 331 | 12 918 | 13 249 | -17 949 | -58,1% | -1 627 | -5,0% |
| Recettes non fiscales (B) | 15 035 | 18 605 | -335 | 17 208 | 16 873 | -1 397 | -7,5% | 3 570 | 23,7% |
| Prélèvements sur recettes (C) = (c)+(d) | 104 033 | 103 276 | 0 | 73 427 | 73 426 | -29 849 | -28,9% | -757 | -0,7% |
| Au profit des collectivités territoriales | 85 880 | 85 387 | 0 | 55 191 | 55 191 | -30 196 | -35,4% | -493 | -0,6% |
| Au profit de la Communauté européenne | 18 153 | 17 889 | 0 | 18 235 | 18 235 | 346 | 1,9% | -264 | -1,5% |
| Ressources nettes du budget général = (A) + (B) – (C) | 163 064 | 170 012 | -48 | 197 875 | 197 827 | 27 863 | 16,4% | 6 948 | 4,3% |

NB : les transferts de ressources prévus dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle ne sont pas traités en mesures de périmètre. Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

I.- LES RECETTES FISCALES

DIX ANS DE RECETTES FISCALES NETTES

| _ | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Révisé 2010 | PLF 2011 |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------|-------------|
| En milliards d'euros | 248,3 | 243,8 | 243,6 | 269,9 | 276,9 | 272,9 | 272,3 | 265,1 | 214,3 | 254,7 | 254,4 |
| En % du PIB | 16,6% | 15,7% | 15,3% | 16,3% | 16,0% | 15,1% | 14,4% | 13,6% | 11,2% | 13,1% | 12,6% |

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

Les recettes fiscales nettes s'établiraient à 254,4 milliards d'euros en 2011 contre 254,7 milliards d'euros en 2010. Cette stabilité est trompeuse car l'année 2011 sera marquée par le vaste transfert de recettes à destination des collectivités territoriales, prévu par la réforme de la taxe professionnelle.

À périmètre constant, les recettes fiscales nettes bénéficieraient d'une croissance spontanée estimée à 14,4 milliards d'euros, soit un surplus de plus de 4 milliards d'euros par rapport à leur croissance tendancielle généralement estimée autour de 10 milliards d'euros. L'élasticité associée à cette prévision ressort à 1,5 – contre 1,7 en 2010. Une telle hypothèse apparaît cohérente dans un contexte de rattrapage des recettes après la chute constatée en 2009.

Le tableau ci-dessus montre qu'en 2011, la part des recettes fiscales nettes dans le PIB atteindrait 12,6 %, en baisse de près de 4 points par rapport au taux constaté en 2004. S'il est vrai que le rattrapage des recettes ne sera pas complet dès 2011 et que ce taux pourrait remonter spontanément à l'avenir, une telle évolution doit être mise en relation avec les baisses d'impôts et les transferts de recettes réalisés sur l'ensemble de la décennie.

Une telle réduction des moyens financiers de l'État suscite des interrogations sur sa capacité à assumer ses missions à long terme.

A.– LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE, ILLUSTRATION DE LA PERTE DE SUBSTANCE FISCALE DU BUDGET DE L'ÉTAT

Dans son rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques ⁽¹⁾, le Rapporteur général a montré que le budget de l'État a perdu, de 2000 à 2009, entre 100 et 120 milliards d'euros de recettes fiscales en raison :

- de baisses d'impôts non gagées pour un montant estimé entre 68 et 78 milliards d'euros;
- de transferts de recettes à d'autres administrations publiques, principalement la sécurité sociale et les collectivités territoriales, pour un montant compris entre 33 et 42 milliards d'euros.

-

⁽¹⁾ Rapport d'information n° 2689 de M. Gilles Carrez, 30 juin 2010.

En combinant allègements d'imposition non gagés et affectations d'impôts d'État à des tiers, la réforme de la taxe professionnelle, prévue en loi de finances pour 2010, illustre les deux faces de cette dynamique.

• Elle constitue, d'une part, une baisse d'impôts non gagée dans la mesure où son coût net, entièrement assumé par l'État, est évalué à 4,7 milliards d'euros, net d'impôt sur les sociétés. Sur cette base, elle apparaît comme l'une des réformes des impositions directes les plus coûteuses, à comparer aux baisses d'impôt sur le revenu décidées en loi de finances pour 2001 ou en loi de finances pour 2006.

Lors de son audition devant la commission des Finances le 29 septembre dernier, la ministre chargée de l'économie a affirmé que le coût de la réforme en 2010 s'établirait à 9,5 milliards d'euros, contre une prévision initiale de 12,9 milliards d'euros. Toutefois, cette économie serait due à de moindres versements de l'État au titre de l'ancien plafonnement à la valeur ajoutée et n'aurait donc aucun impact sur le coût de la réforme en régime de croisière ⁽¹⁾.

Le Rapporteur général rappelle, par ailleurs, que le régime applicable aux bénéfices non commerciaux, dont le rendement était estimé à 700 millions d'euros, a été déclaré non conforme à la Constitution et que l'absence de compensation de ce manque à gagner vient se rajouter au coût de la réforme.

Le tableau ci-après tente de récapituler les différents éléments à prendre en compte pour calculer le coût de la réforme en régime de croisière. La différence avec l'évaluation de 4,7 milliards d'euros donnée par le Gouvernement provient des éléments suivants :

- le Gouvernement évalue à 1,6 milliard d'euros le coût de la diminution des frais d'assiette et de recouvrement sur la taxe d'habitation et les taxes foncières. Le Rapporteur général retient l'évaluation de l'annexe relative aux voies et moyens, à 1,9 milliard d'euros;
- le Gouvernement prend en compte l'amélioration du solde du compte d'avances aux collectivités territoriales, de 400 millions d'euros, liée à un décalage dans le versement de la cotisation sur la valeur ajoutée. Pourtant, une telle recette est transitoire et était prise en compte, en prévision, dans le calcul du surcoût temporaire de la réforme en 2010. Elle n'est donc pas à prendre en compte en régime de croisière;
- enfin, le Rapporteur général inclut l'absence de compensation de la disparition du régime applicable aux BNC.

⁽¹⁾ Rappelons qu'en 2010, il existe un surcoût temporaire de la réforme, en raison principalement du fait que l'État continue à supporter le poids de dégrèvements dus au titre d'années antérieures. Pour plus de précisions, se référer au tome I du rapport n°1967 de M. Gilles Carrez relatif au projet de loi de finances pour 2010.

TENTATIVE DE RECONSTITUTION DU COÛT DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

(en milliards d'euros)

| Compensation aux collectivités territoriales (hors dégrèvements) | -8,9* |
|---|-------|
| Impact sur les impositions perçues par l'État avant réforme | |
| (montants constatés en 2009) | -6,2 |
| dont cotisation minimale de taxe professionnelle | -2,8 |
| dont disparition des FAR perçus au titre du recouvrement de la TP | -2,7 |
| dont cotisation nationale de péréquation | -1 |
| dont taxe sur les installations nucléaires de base | 0,2 |
| Économie nette sur les dégrèvements | 8,1 |
| Coût brut | -7,1 |
| Impact sur l'IS et l'IR | 1,6 |
| Non compensation de la disparition du régime applicable aux BNC | -0,7 |
| Coût net en régime de croisière | -6,2 |

NB: l'impact de la réforme sur l'IS et l'IR atteint 1,6 milliard d'euros selon les informations transmises au Rapporteur général. Un tel montant semble plus cohérent que l'évaluation donnée dans l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens, à 2,4 milliards d'euros, qui suppose un taux d'imposition effectif de 33 % (alors qu'il était évalué à 24 % dans le projet de loi de finances pour 2010).

• La réforme de la taxe professionnelle se traduit, d'autre part, par un vaste transfert de recettes fiscales à destination des collectivités territoriales. À compter de 2011, le budget général de l'État se verrait privé de 6 milliards d'euros de ressources fiscales. Celles-ci s'ajoutent au produit des nouvelles impositions, aux nouveaux dégrèvements versés par l'État et au concours prévu sur le prélèvement sur recettes pour garantir aux collectivités territoriales la neutralité budgétaire de la réforme.

Le tableau ci-dessous, également fruit des évaluations du Rapporteur général, retrace les différents éléments de la compensation aux collectivités territoriales.

RECONSTITUTION DE LA COMPENSATION DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en milliards d'euros)

| | Nouvelles impositions prévues par la réforme | 17 | |
|----------------------------|--|------|------|
| | dont cotisation sur la valeur ajoutée | | 10,6 |
| | dont cotisation foncière | | 5,3 |
| | dont imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux | | 1,1 |
| Compensation | Transferts d'impôts d'État | 5,9 | |
| versée par | dont taxe spéciale sur les conventions d'assurance | | 3 |
| l'État (15,4 | dont baisse des frais d'assiette et de recouvrement | | 1,9 |
| milliards d'euros ; 8,9 | dont taxe sur les surfaces commerciales | | 0,6 |
| milliards | dont fraction des DMTO immobiliers | | 0,3 |
| d'euros hors | dont fraction de taxe de publicité foncière | | 0,1 |
| dégrèvements) | Dégrèvements après réforme | 6,5 | |
| | Dotations budgétaires (prélèvement sur recettes) | 2,9 | |
| | TOTAL | 32,3 | |

^{*} Le détail de cette ligne est retracé dans le tableau ci-après relatif à la compensation garantie aux collectivités territoriales.

B.- IMPÔT SUR LE REVENU

DIX ANS D'IMPÔT SUR LE REVENU NET

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Révisé 2010 | PLF 2011 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------------|-------------|
| En milliards d'euros | 49,8 | 46,3 | 50,0 | 49,9 | 52,5 | 53,8 | 50,0 | 51,7 | 46,7 | 47,8 | 52,1 |
| En % du PIB en valeur | 3,3% | 3,0% | 3,1% | 3,0% | 3,0% | 3,0% | 2,6% | 2,7% | 2,4% | 2,5% | 2,6% |

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

• La prévision révisée pour 2010 de l'impôt sur le revenu net s'établit à 47,8 milliards d'euros, en baisse de 1,1 milliard d'euros par rapport à la prévision faite dans la première loi de finances rectificative pour 2010. La progression, constatée en 2009, de la masse salariale (+ 1 %) et des pensions (+ 4,2 %) serait contrebalancée par le repli des plus-values mobilières (- 40 %) et du revenu des travailleurs indépendants. Au total, la croissance spontanée serait nulle.

Le Rapporteur général remarque que cette réévaluation est surtout liée à une révision à la hausse du coût de la prime pour l'emploi, de 3,2 milliards d'euros à 3,6 milliards d'euros. Depuis 2006, la prévision faite en loi de finances initiale se révèle systématiquement sous-évaluée de plusieurs centaines de millions d'euros et un tel manque de sincérité semble se reproduire en 2010.

• En 2011, le produit de l'impôt sur le revenu net atteindrait 52,1 milliards d'euros. D'une part, en raison du dynamisme des revenus en 2010 par rapport à 2009, la croissance spontanée est évaluée à 4,4 %, soit une élasticité à la croissance de 1,2 supérieure à celle de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Ces plus-values spontanées généreraient un surplus de recettes d'environ 2,3 milliards d'euros. Les hypothèses économiques relatives à l'évolution de l'impôt sur le revenu sont les suivantes.

HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES RELATIVES À L'IMPÔT SUR LE REVENU

I.- COMPTE DE REVENU DES MÉNAGES POUR 2009 ET 2010 (ASSIETTE DES IMPÔTS ACQUITTÉS EN 2010 ET 2011)

(Taux de croissance annuelle en valeur, en %)

| | 2009 (révisé 2010) | 2010 (PLF 2011) |
|--|-----------------------|--------------------|
| Salaires nets (comptabilité nationale) | -0,2 | 2,0 |
| Excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels | -3,9 | 1,2 |
| Prestations sociales en espèces | 5,3 | 3,8 |
| Revenus de la propriété | -9,3 | -0,4 |
| Autres ressources | - | - |
| Revenu disponible brut (a) | 1,0 | 2,6 |

(a) Le revenu disponible brut permet de formuler des hypothèses sur le revenu imposable, mais ne se confond pas avec lui.

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

II.- ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE REDEVABLES

(Taux de croissance annuelle en valeur, en %)

| | 2009 (révisé 2010) | 2010 (PLF 2011) |
|---|-----------------------|--------------------|
| Effectifs des salariés | -0,9 | -0,3 |
| Effectifs des entrepreneurs individuels non agricoles | 2,0 | 2,3 |
| Effectifs des entrepreneurs agricoles | -3,3 | -3,4 |

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

D'autre part, plus de 1,2 milliard d'euros de produit supplémentaire serait constaté du fait des mesures nouvelles prévues dans le présent projet de loi, principalement la suppression du crédit d'impôt sur les dividendes – 645 millions d'euros – et la contribution de 1 % sur les hauts revenus et les revenus du capital – 495 millions d'euros.

L'incidence des mesures antérieures serait positive, à environ 570 millions d'euros. La taxation de 50 % des indemnités journalières servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles et la réforme de la demi-part supplémentaire au bénéfice des personnes vivant seules ayant élevé seules un enfant serait à l'origine d'un produit supplémentaire de 220 millions d'euros et 96 millions d'euros. La montée en charge du crédit d'impôt en faveur des intérêts d'emprunt et du dispositif dit « Scellier » amputeraient, en revanche, le rendement de l'impôt de 304 millions d'euros et 120 millions d'euros.

À noter que, comme chaque année depuis la création du revenu de solidarité active, les seuils et limites de la prime pour l'emploi ne seraient pas revalorisés. Le coût du dispositif s'établirait à 3 milliards d'euros, en baisse de 600 millions d'euros par rapport au révisé 2010. Compte tenu de la sous-estimation systématique du coût de cette dépense fiscale, évoquée plus haut, il convient de prendre une telle évaluation avec prudence.

C.- AUTRES IMPÔTS DIRECTS PERÇUS PAR VOIE D'ÉMISSION DE RÔLE

Depuis le projet de loi de finances pour 2010, les autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôle comprennent les frais d'assiette et de recouvrement des impôts établis au profit des collectivités territoriales.

En 2010, le produit de ces impositions s'établirait à 7,9 milliards d'euros, contre 8,4 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale, sans qu'aucune explication sur cette révision à la baisse ne soit fournie par l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens.

En 2011, entre en vigueur la diminution du taux des frais d'assiette et de recouvrement de la taxe d'habitation et des taxes foncières, qui constitue l'un des éléments destinés à compenser les collectivités territoriales du coût de la réforme de la taxe professionnelle. Cette évolution explique la diminution de 1,9 milliard

d'euros du produit des autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôle, qui atteindrait 6 milliards d'euros.

Au final, les frais d'assiette et de recouvrement des impôts établis au profit des collectivités territoriales devraient diminuer de 4,2 milliards d'euros du fait de la réforme de la taxe professionnelle.

D.- IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

DIX ANS D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS NET

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Révisé 2010 | PLF 2011 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------------|-------------|
| En milliards d'euros | 40,7 | 37,5 | 35,0 | 38,9 | 40,9 | 47,8 | 50,8 | 49,2 | 20,9 | 34,9 | 44,3 |
| En % du PIB en valeur | 2,7 | 2,4 | 2,2 | 2,3 | 2,4 | 2,6 | 2,7 | 2,5 | 1,1 | 1,8 | 2,2 |

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

Le produit de l'impôt sur les sociétés est tombé à 20,9 milliards d'euros en 2009, du fait de l'impact des mesures fiscales de relance et de la chute de 23,8 % du bénéfice fiscal des entreprises en 2008. La reconstitution du produit de cet impôt, entamée en 2010, se poursuivrait en 2011. Rappelons qu'à 2,2 % du PIB, le rendement de l'impôt sur les sociétés net reste encore éloigné de sa moyenne de long terme, généralement estimée à 2,5 % de PIB – soit environ 50 milliards d'euros en 2011.

• Pour 2010, la prévision de 34,9 milliards d'euros, faite dans la première loi de finances rectificative pour 2010, est maintenue. Elle suppose une baisse minime, de 1 %, du bénéfice fiscal des entreprises en 2009, ainsi qu'un cinquième acompte de l'ordre de 3,5 milliards d'euros, partiellement compensé, à hauteur de 1 milliard d'euros, par l'autolimitation des entreprises qui anticipent un bénéfice fiscal 2010 inférieur à celui de 2009.

En 2011, le produit de l'impôt sur les sociétés net s'établirait à 44,3 milliards d'euros. Une partie de cette hausse serait mécanique en raison de l'impact de la suppression de la taxe déductible qu'était la taxe professionnelle – 2,1 milliards d'euros – et du contrecoup de la disparition des mesures de relance – 3,3 milliards d'euros.

La hausse prévue en 2011 serait également liée à un rebond du bénéfice fiscal des entreprises, qui augmenterait, en 2010, de 16 %, en raison notamment de la hausse de 30 % de celui des entreprises financières. Sur cette base, est anticipée une croissance spontanée de l'impôt sur les sociétés net de l'ordre de 5,4 milliards d'euros, soit environ + 14 %. La part encore faible de l'impôt dans le PIB, mentionnée plus haut, semble accréditer un tel scénario.

Le Rapporteur général remarque toutefois le poids extrêmement lourd que font peser les mesures antérieures et qui pourrait limiter l'ampleur **du rebond de l'impôt sur les sociétés.** Déjà, en 2010, ces mesures antérieures amputeraient le rendement de l'impôt de 2,9 milliards d'euros. En 2011, hors contrecoup de la disparition du remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche et de la suppression de la taxe professionnelle, elles pèseraient à hauteur de 1,2 milliard d'euros en raison notamment du renforcement du crédit d'impôt recherche – 600 millions d'euros – et de la suppression de la dernière tranche de l'imposition forfaitaire annuelle – 584 millions d'euros.

À noter que le coût du crédit d'impôt en faveur de l'intéressement est évalué à 100 millions d'euros en 2010, contre une prévision, au moment de la création de la mesure, à 790 millions d'euros. Cet écart substantiel est dû à la crise économique qui a limité le versement de primes d'intéressement. Il n'est toutefois pas à exclure que la reprise économique inverse cette tendance et conduise à constater une montée en flèche du coût de cette dépense fiscale.

E.- TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS

DIX ANS DE TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS

(en milliards d'euros)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Révisé 2010 | PLF 2011 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------------|-------------|
| TIPP globale | 23,4 | 24,0 | 24,3 | 25,0 | 24,8 | 24,6 | 25,1 | 24,8 | 24,4 | 24,0 | 24,2 |
| Part dans le PIB (en %) | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,2 | 1,2 |
| TIPP affectée à l'État | 23,4 | 24,0 | 24,3 | 20,0 | 18,9 | 18,9 | 17,3 | 16,1 | 14,9 | 14,2 | 14,2 |
| TIPP affecté aux départements | | | | 4,9 | 5,4 | 4,8 | 4,8 | 5,1 | 5,7 | 6,0 | 6,3 |
| TIPP affectée aux régions | | | | | 0,4 | 1,0 | 3,0 | 3,5 | 3,8 | 3,8 | 3,7 |

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

La diminution tendancielle de la part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers dans le PIB, de 1,6 % en 2001 à 1,2 % en 2010, se poursuivrait en 2011 en dépit de la reprise économique. Pour autant, après deux années 2009 et 2010 d'évolution spontanée négative, en raison du ralentissement de l'activité économique puis de la hausse des prix du pétrole, la taxe intérieure sur les produits pétroliers retrouverait une croissance spontanée positive en 2011 et atteindrait 24,2 milliards d'euros. Le tableau suivant récapitule les hypothèses sous-tendant les prévisions pour 2010 et 2011.

La part affectée à l'État serait toutefois en baisse de 60 millions d'euros par rapport à 2010 en raison de nouveaux transferts aux collectivités territoriales, évalués à 0,3 milliard d'euros après 0,5 milliard d'euros en 2010.

HYPOTHÈSES SOUS-TENDANT LES PRÉVISIONS DE PRODUIT DE TIPP

(taux de croissance annuelle en %)

| | Révisé 2009 | PLF 2010 |
|---------------------------|-------------|------------|
| Gazole (1) | + 1,9 | + 2,9 |
| Super carburants | - 16,5 | - 5 |
| Fuel domestique | - 13,3 | 0 |
| Croissance spontanée TIPP | - 3,4 | + 1,1 |

Source : annexe relative à l'évaluation des voies et moyens.

F.- TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

DIX ANS DE TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE NETTE

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Révisé 2010 | PLF 2011 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------|-------------|
| TVA nette affectée au budget général (en milliards d'euros) | 105,2 | 107,5 | 109,0 | 121,0 | 126,6 | 127,1 | 131,5 | 129,9 | 118,4 | 126,8 | 130, 6 |
| TVA nette affectée au budget général (en % de PIB) | 7,0 | 6,9 | 6,8 | 7,3 | 7,3 | 7,0 | 6,0 | 6,7 | 6,2 | 6,5 | 6,5 |

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

• Pour 2010, la prévision de taxe sur la valeur ajoutée nette, fixée en loi de finances initiale à 125,4 milliards d'euros, a été révisée deux fois à la hausse. La première loi de finances rectificative pour 2010 l'a réévaluée de 1,1 milliard d'euros. Cette révision prenait en compte une exécution 2009 meilleure que prévu. Toutefois, par prudence, l'ensemble de cet effet « base » n'était pas pris en compte.

La deuxième loi de finances rectificative pour 2010 n'a pas fait preuve de la même circonspection et a pris en compte l'intégralité de cet effet « base », conduisant à revoir à la hausse de 900 millions d'euros la prévision de TVA nette. Une telle réévaluation a notamment constitué l'un des éléments ayant permis de ne pas modifier le tableau de trésorerie en dépit du surplus d'endettement requis par l'octroi de prêts à la Grèce.

La prévision révisée pour 2010 revient en partie sur cette deuxième réévaluation en fixant à 126,8 milliards d'euros l'estimation de TVA nette pour 2010, soit 600 millions d'euros de moins que la prévision faite dans la deuxième loi de finances rectificative. Les hypothèses sous-jacentes apparaissent prudentes, avec notamment une hausse de l'assiette taxable de 2,6 %, inférieure à la croissance du PIB.

• En 2011, le produit de la TVA nette atteindrait 130,6 milliards d'euros. Il serait impacté, à la hausse, par la suppression du taux réduit sur les services de télévision qui représente une recette supplémentaire de 1,1 milliard d'euros.

⁽¹⁾ Rappelons que la consommation de gazole est à l'origine de plus des deux tiers du produit de la TIPP.

Fondée sur une hypothèse prudente de progression inférieure à celle du PIB, la croissance spontanée ressortirait à +3,1 %. Ses différentes composantes sont retracées dans le tableau ci-après. À noter que la prévision suppose que l'effet du déport de la consommation des ménages vers les produits à taux réduit serait nul. Ce déport a eu un effet négatif de 0,2 % en 2010 et de 0,8 % en 2009.

ÉVOLUTION ATTENDUE DE LA BASE TAXABLE DE LA TVA

(en millions d'euros)

| | 20: | 10 | 2011 | | | |
|-------------------------------------|-------------------------------|--------------------------|-------------------------------|--------------------------|--|--|
| | Évolution en valeur (en %) | Valeur aux prix courants | Évolution en valeur (en %) | Valeur aux prix courants | | |
| Consommation finale des ménages | 2,8% | 1 115 183 | 3,3% | 1 151 888 | | |
| Formation brute de capital fixe | - 0,2% | 391 194 | 4,6% | 409 320 | | |
| dont sociétés et EI non financières | -0,3% | 203 705 | 7,0% | 218 061 | | |
| dont ménages hors EI | - 0,3% | 106 267 | 2,1% | 108 521 | | |
| dont administrations publiques | 0,6% | 64 246 | 1,3% | 65 106 | | |
| dont sociétés et EI financières | - 4,4% | 13 109 | 4,6% | 13 713 | | |

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

Par ailleurs, dans le cadre de la réforme des retraites, un nouveau transfert de TVA au profit des administrations de sécurité sociale serait effectué. Comme le montre le tableau ci-dessous, plus de 10 milliards d'euros du produit de la TVA brute seraient affectés à la sphère sociale en 2011.

TVA AFFECTÉE À LA SPHÈRE SOCIALE

(en millions d'euros)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Révisé 2010 | PLF 2011 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------------|----------|
| TVA brute sur les tabacs | 2 987 | 2 992 | 3 067 | 3 064 | 3 232 | 3 265 |
| TVA brute sur les produits pharmaceutiques | 2 944 | 3 096 | 3 176 | 3 201 | 3 302 | 3 401 |
| TVA brute sur les producteurs de boissons alcoolisées | | | 2 080 | 2 064 | 2 071 | 2 080 |
| TVA brute collectée par les fabricants de matériel médico- chirurgical et dentaire | | | | | | 1 340 |
| TOTAL | 5 931 | 6 088 | 8 324 | 8 329 | 8 605 | 10 086 |

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

G.- LES AUTRES RECETTES FISCALES

Les impositions assises sur le patrimoine, dont le produit est estimé à 17,1 milliards d'euros en 2011, les prélèvements sur les jeux, estimés à 3,3 milliards d'euros, représentent plus de 80 % des autres recettes fiscales du budget général.

1.— Les impositions assises sur le patrimoine

LES PRINCIPALES IMPOSITIONS SUR LE PATRIMOINE

(en millions d'euros)

| | 2009 | | PLF 2011 | |
|--|-------|-------|----------|-----------|
| | 2007 | LFI | Révisé | 1 LF 2011 |
| Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers | 4 667 | 4 200 | 4 650 | 4 864 |
| Impôt de solidarité sur la fortune | 3 590 | 3 497 | 4 100 | 3 928 |
| Droits de mutation (lignes 1 701 à 1 706) | 8 213 | 7 709 | 8 454 | 8 346 |

L'évolution du rendement des impositions assises sur le patrimoine est liée à celle des marchés d'actifs financiers et immobiliers. Leur assiette réside en effet dans le stock de patrimoine détenu par les ménages – c'est le cas de l'impôt de solidarité sur la fortune et des droits de mutation – ou dans les revenus qu'il génère – cas de retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers.

• En 2010, le produit des impositions assises sur le patrimoine a bénéficié des régularisations effectuées dans le cadre de la cellule mise en place à cet effet, qui ont conduit à constater un surplus de recettes de 560 millions sur l'impôt de solidarité sur la fortune et les droits de succession.

Par ailleurs, alors que les prévisions faites en loi de finances initiale anticipaient généralement une diminution de leur rendement en 2010, elles ont mieux résisté que prévu à la crise en se maintenant à leur niveau de 2009 – cas des retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers, à 4,6 milliards d'euros, et des droits de succession, à 6,8 milliards d'euros en incluant l'effet de la cellule de régularisation – voire en le dépassant – cas de l'impôt de solidarité sur la fortune, qui passe de 3,6 milliards d'euros à 3,75 milliards d'euros hors effet de la cellule de régularisation, et des donations, de 600 millions d'euros à 750 millions d'euros.

• Pour 2011, est anticipé un certain dynamisme de ces impositions avec une prévision de croissance spontanée de 6 % pour les retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et de 6,5 % pour les droits de mutation. Après disparition de l'effet des régularisations opérées en 2010, l'impôt de solidarité sur la fortune progresserait d'environ 150 millions d'euros et s'établirait à 3,9 milliards d'euros, contre 3,6 milliards d'euros en 2009.

Selon les projections du Gouvernement, le bouclier fiscal devrait atteindre, en 2010, son régime de croisière, à 700 millions d'euros, conformément à la prévision qui en avait été faite en loi de finances. En 2011, son montant serait réduit à 665 millions d'euros du fait de la prise en compte dans son calcul des revenus distribués, notamment les dividendes, non pas pour leur « montant net catégoriel » mais pour leur montant brut, c'est-à-dire avant application des abattements.

2.- Les prélèvements sur les jeux

De 2007 à 2010, le produit des jeux aura baissé de plus de 15 %, passant de 3,8 milliards d'euros à moins de 3,3 milliards d'euros. Cette chute s'expliquerait par l'interdiction de fumer dans les lieux publics et par la crise économique. Avec une prévision un peu supérieure à 3,3 milliards d'euros, l'année 2011 pourrait être le moment d'un rebond du produit de cet ensemble de prélèvements, sans toutefois que le niveau constaté en 2008 – 3,5 milliards d'euros – ne soit retrouvé. Une telle augmentation serait notamment due à une hausse de 2,1 % du produit des jeux exploités par la Française des jeux.

Par ailleurs, la loi n° 2010-476 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard a prévu une évolution du cadre fiscal applicable aux jeux, entrée en vigueur au cours de l'année 2010. Les prélèvements sur les paris hippiques ont été allégés, le coût devant être compensé par l'élargissement de l'assiette aux paris sportifs et aux jeux de cercle en ligne – désormais ouverts à la concurrence pour les premiers, légalisés pour les seconds. Les prévisions révisées pour 2010 ainsi que l'estimation pour 2011 indiquent qu'un tel équilibre serait réalisé pour chacune de ces deux années.

II.- LES RECETTES NON FISCALES

Le montant révisé des recettes non fiscales pour 2010, à 18,6 milliards d'euros, apparaît en nette hausse – de 2,6 milliards d'euros – par rapport à la prévision faite dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2010. Cette évolution provient de prélèvements supplémentaires sur la Caisse des dépôts – 1 milliard d'euros – et sur la société de prise de participation de l'État – 330 millions d'euros – ainsi que de la perception d'une amende prononcée par le Conseil de la concurrence. Elle est également liée à des ressources supplémentaires non anticipées des produits des participations financières – 200 millions d'euros – et du compte des procédures publiques de la Coface – 150 millions d'euros.

En 2011, le montant des recettes non fiscales retomberait à 16,9 milliards d'euros en raison de la disparition des recettes exceptionnelles constatées en 2010 et de mesures de périmètre. Par rapport à la prévision faite en loi de finances pour 2010 toutefois, la hausse ressortirait à 1,9 milliard d'euros.

A.- PRÉLÈVEMENTS SUR LA CAISSE DES DÉPÔTS ET PRODUITS DES PARTICIPATIONS

L'évolution des prélèvements sur la Caisse des dépôts et des produits de participation explique la révision à la hausse de la prévision de recettes non fiscales pour 2010.

1.- Les prélèvements sur la Caisse des dépôts

VERSEMENTS EFFECTUÉS PAR LA CAISSE DES DÉPÔTS

(en millions d'euros)

| | 2007 | 2008 | 2009 | LFI 2010 | Révisé 2010 | PLF 2011 |
|------------------------------------|-------|-------|------|----------|----------------|----------|
| Dividendes | 1 383 | 937 | 0 | 500 | 660 | 1 300 |
| CRIS | 516 | 383 | 59 | 400 | 515 | 372 |
| Prélèvement sur le fonds d'épargne | 923 | 743 | 0 | 0 | 742 | 1 230 |
| TOTAL | 2 822 | 2 063 | 59 | 900 | 1 917 | 2 902 |

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

• L'État et la Caisse des dépôts ont récemment trouvé un accord sur les modalités de répartition des profits de celle-ci. L'État en percevrait la moitié du résultat consolidé, contre un tiers actuellement. Toutefois, le dividende ainsi versé ne pourra excéder 75 % du résultat social, ce qui implique que les profits des filiales ne soient remontés jusqu'à l'État qu'à la condition qu'un tel versement ne fragilise pas la structure financière de l'établissement.

Par ailleurs, en cas de pertes, aucun versement, y compris celui effectué au titre de la « rente des notaires », ne serait effectué. Le mode de traitement des plus-values exceptionnelles a également été stabilisé. Enfin, le mode de répartition des résultats n'impose plus d'en affecter obligatoirement un tiers aux missions d'intérêt général.

• Pour 2010, la fraction de résultat net de son activité pour compte propre – « dividende » – versée par la Caisse des dépôts atteindrait 660 millions d'euros. La hausse de 160 millions d'euros par rapport à la prévision s'expliquerait par un résultat consolidé pour 2009 – 1,98 milliard d'euros – supérieur aux attentes en raison d'opérations, notamment de plus-values, exceptionnelles. Parallèlement, la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés serait également revue à la hausse, à 515 millions d'euros.

Par ailleurs, le prélèvement sur le fonds d'épargne, qui devait être nul en 2010, s'établirait à 742 millions d'euros. Selon les informations transmises au Rapporteur général, un tel prélèvement correspond, comme à l'habitude, au résultat net du fonds d'épargne après dotations aux fonds propres. Il convient toutefois de remarquer qu'une telle ponction n'accélérera pas le renforcement de la structure financière du fonds d'épargne après la constatation, en 2008, de dépréciations d'actifs d'un montant de 1,7 milliard d'euros, compensées par la mobilisation du fonds pour risques bancaires généraux (FRBG).

Au total, la contribution de la Caisse des dépôts au budget de l'État ressortirait, en 2010, à 1,9 milliard d'euros, contre une prévision de 900 millions d'euros, ce qui explique une grande part de la révision à la hausse du produit des recettes non fiscales en 2010.

• En 2011, la nouvelle règle de répartition des bénéfices entrerait en vigueur et s'appliquerait de manière rétroactive aux résultats de l'année 2009. Sur cette base, le dividende s'établirait à 1,3 milliard d'euros, dont 330 millions d'euros au titre de la régularisation du versement dû pour l'année 2009. Par ailleurs, le prélèvement sur le fonds d'épargne atteindrait le niveau, sans précédent depuis 2003, de 1,2 milliard d'euros.

Au total, les prélèvements effectués sur la Caisse des dépôts atteindraient 2,9 milliards d'euros en 2011, un niveau supérieur de 200 millions d'euros à celui constaté en 2007.

2.- Les produits des participations

PRODUITS DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT DANS LES ENTREPRISES FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

| | | 2010 | PLF 2011 | |
|--|-------|-------|----------|--|
| | LFI | | 111 2011 | |
| TOTAL | 2 577 | 3 281 | 3 329 | |
| dont Banque de France | 1 554 | 1 702 | 1 611 | |
| dont Caisse des dépôts | 500 | 660 | 1 300 | |
| dont Société de prises de participations de l'État | 300 | 637 | 182 | |
| dont Agence française de développement | 220 | 220 | 200 | |
| dont Caisse centrale de réassurance | 0 | 55 | 30 | |

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

PRODUITS DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT DANS LES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

| | 2008 | 2009 | 2010 | | PLF 2011 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|--------|----------|
| | 2008 | 2009 | LFI | Révisé | FLF 2011 |
| EDF | 2 070 | 984 | 1 615 | 1 835 | 1 679 |
| GDF puis GDF-Suez | 1 630 | 1 113 | 1 249 | 1 217 | 1 192 |
| France Télécom | 870 | 493 | 429 | 500 | 500 |
| AREVA | 10 | 21 | 20 | 21 | 189 |
| La Poste | 140 | 106 | 110 | 106 | 82 |
| ADP | 110 | 82 | 66 | 71 | 66 |
| SAFRAN Snecma Sagem | 60 | 30 | 37 | 48 | 53 |
| Sogepa (aérospatiale, EADS) | 0 | 24 | 0 | 0 | 15 |
| SNCF | 130 | 183 | 0 | 0 | 9 |
| Défense Conseil International | 0 | 11 | 3 | 5 | 8 |
| Air France | 30 | 0 | 0 | 4 | 5 |
| Renault | 160 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Autres | 370 | 237 | 362 | 286 | 402 |
| TOTAL | 5 580 | 3 284 | 3 891 | 4 093 | 4 200 |

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

• Les produits des participations seraient, en 2010, supérieurs à la prévision. Le dividende versé par la Banque de France serait notamment en hausse d'environ 150 millions d'euros du fait de recettes exceptionnelles. Par ailleurs, les produits de participations non financières seraient en hausse de 200 millions

d'euros, à 4,1 milliards d'euros, en raison notamment de dividendes plus importants de France Télécom et de la modification de la politique de distribution d'EDF.

• Les prévisions des produits de participations pour 2011 apparaissent prudentes.

Le dividende versé par la Banque de France serait en léger repli, d'environ 100 millions d'euros, mais resterait à un niveau élevé, à 1,6 milliard d'euros. Rappelons que ses revenus sont notamment liés au niveau des taux de refinancement à court terme, l'établissement percevant une rémunération sur des ressources qu'il « crée » et prête aux banques de second rang. Selon les informations transmises au Rapporteur général, la diminution des revenus, qui devrait découler mécaniquement de la baisse des taux d'intérêts à court terme, serait amortie du fait de la diversification, réalisée au cours des dernières années, des horizons de placement de la Banque. Son impact deviendrait sensible à compter des résultats de l'année 2010.

La prévision des produits de participations non financières pour 2011, à 4,2 milliards d'euros, apparaît prudente. Elle est fondée sur un léger tassement, à périmètre constant, de leur rendement et atteindrait un niveau inférieur de 28 % à celui constaté en 2008.

B.- REVENUS TIRÉS DES INTERVENTIONS LIÉES À LA CRISE FINANCIÈRE

ESTIMATION DES REVENUS TIRÉS PAR L'ÉTAT DES INTERVENTIONS LIÉES À LA CRISE FINANCIÈRE

(en millions d'euros)

| | Cumulé | 20 | 010 | PLF 2011 | Total 2008- |
|--|-----------|-----|--------|----------|-------------|
| | 2008-2009 | LFI | Révisé | FLF 2011 | 2011 |
| Dividendes de la SPPE | 0 | 300 | 637 | 182 | 819 |
| Rémunération de la garantie octroyée à la SFEF | 1 409 | 0 | 0 | 0 | 1 409 |
| Rémunération des garanties octroyées à Dexia | 159 | 131 | 170 | 107 | 436 |
| Intérêts des prêts aux constructeurs automobiles | 0 | 387 | 441 | 291 | 732 |
| Prêts à la Grèce | 0 | 0 | 111 | 326 | 437 |
| dont intérêts | | 0 | 82 | 294 | 376 |
| dont commissions | | 0 | 29 | 32 | 61 |
| TOTAL | 1 568 | 818 | 1 359 | 906 | 3 833 |

NB : la présente évaluation ne prend pas en compte ni les revenus ni les dépréciations d'actifs constatés par la Caisse des dépôts du fait de la hausse de sa participation dans Dexia.

Du fait de l'extinction progressive des différents dispositifs, liée à la normalisation de la situation financière des différents acteurs concernés, les revenus tirés des interventions liées à la crise financière décroîtraient progressivement ⁽¹⁾. Cette évolution serait partiellement compensée par la montée en charge des prêts à la Grèce.

Le dividende versé par la société des prises de participations de l'État (SPPE) s'établirait à 637 millions d'euros, contre une prévision de 300 millions d'euros. Une telle réévaluation implique que la quasi-totalité des résultats nets cumulés de la société soient distribués ⁽²⁾. Elle paraît en contradiction avec les éléments fournis au Rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010. Le Gouvernement avait alors précisé qu'une part importante des résultats de la SPPE serait gardée en réserve de façon à couvrir un risque de change lié au fait que la SPPE se finance partiellement en dollars. Aucune explication complémentaire n'a pu être obtenue sur ce point.

La SPPE a été remboursée par les banques à hauteur de 16,9 milliards d'euros, dont 13 milliards d'euros ont été utilisés pour financer les investissements d'avenir. À son bilan, elle détiendrait donc 3,9 milliards d'euros d'actifs disponibles, auxquels se rajouteraient la participation d'un milliard d'euros dans Dexia et 2,9 milliards d'euros ⁽³⁾ de titres de BPCE – 1,2 milliard d'euros d'actions de préférence et 1,7 milliard d'euros de titres super subordonnés.

Le Rapporteur général rappelle que les actifs demeurant au bilan de la SPPE ont été financés par un accroissement de l'endettement public. Une fois liquidés, ils doivent être affectés à la réduction de la dette de l'État et non au financement de dépenses pérennes. À cet égard, aucune dotation à un opérateur ne doit être financée par le remboursement des fonds prêtés aux banques – une telle opération revenant à financer des dépenses pérennes par la dette.

C.- AUTRES RECETTES NON FISCALES

L'évolution des autres recettes non fiscales constitue le principal élément expliquant la diminution de 1,7 milliard d'euros du rendement des recettes non fiscales en 2011.

⁽¹⁾ Rappelons toutefois que l'État reste exposé jusqu'en 2014 au titre des emprunts garantis souscrits par la SFEF et par Dexia et, s'ils ne sont pas remboursés par anticipation, des prêts octroyés aux constructeurs automobiles.

⁽²⁾ Sur les années 2008 et 2009, la SPPE pourrait avoir perçu environ 1,05 milliard d'euros de revenus — nets des coûts de financement. Après prise en compte de la provision pour dépréciation de 440 millions d'euros, passée sur la participation dans Dexia, les résultats nets cumulés sur les années 2008 et 2009 — environ 600 millions d'euros — semblent correspondre au montant du dividende versé en 2010.

⁽³⁾ Montant incluant un remboursement de 600 millions d'euros d'actions de préférence prévu le 15 octobre 2010.

L'élément le plus important est la comptabilisation en 2010, pour près d'un milliard d'euros, d'un versement en provenance de France Télécom en application d'un jugement du tribunal de première instance, relatif à des aides d'État indûment perçues. Sa disparition en 2011 entraîne une baisse mécanique de la ligne 2699.

De même, l'État a perçu en 2010 une amende, par nature non pérenne, de 385 millions d'euros prononcée par le Conseil de la concurrence à l'encontre de plusieurs établissements bancaires.

Par ailleurs, alors que sa prévision pour 2010 a été revue à la hausse, de 700 millions d'euros à 850 millions d'euros, en raison d'une collecte de primes d'assurance crédit meilleure que prévu, le prélèvement effectué sur le compte des procédures publiques de la Coface est prudemment évalué à 600 millions d'euros en 2011, soit une baisse de 250 millions d'euros.

Enfin, dans le cadre de la création du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, le produit des amendes forfaitaires de la police de circulation, d'un montant de 640 millions d'euros est transféré hors du budget général.

Au total, ces quatre éléments expliquent une diminution, par rapport au révisé 2010, de plus de 2,2 milliards d'euros du produit des recettes non fiscales en 2011.

CHAPITRE III: LES CHARGES DE L'ÉTAT EN 2011

CHARGES BUDGÉTAIRES : LES CHIFFRES-CLEFS (à périmètre courant, y compris plan de relance en 2010)

(crédits de paiement, en milliards d'euros)

| | PLF 2011 | Écarts sur l | a LFI 2010 |
|--|----------|--------------|------------|
| | | En montants | En % |
| A.– Dépenses nettes du budget général | | +1,2 | +0,4% |
| Pouvoirs publics | 1,0 | +0,0 | +0,03% |
| Dépenses de personnel | 117,2 | +0,3 | +0,24% |
| Dépenses de fonctionnement (hors R&D) | 43,9 | 0,9 | +2,10% |
| Charges de la dette de l'État | 45,4 | +2,9 | +6,82% |
| ◆ Dépenses d'investissement | 11,8 | -1,7 | -13,31% |
| ◆ Dépenses d'intervention (hors R&D) | 66,96 | -0,93 | -1,40% |
| Dépenses d'opérations financières | 0,2 | -0,2 | -38,25% |
| ◆ Fonds de concours | 3,2 | +0,1 | +3,17% |
| B Charges des comptes d'affectation spéciale | 60,6 | +2,6 | +4,55% |
| B' dont dépenses du CAS Pensions financées par le budget général (a) | 39,14 | -3,5 | -9,06% |
| C Solde des autres comptes spéciaux | -3,4 | -8,0 | +965,43% |
| Charges nettes du budget de l'État (A + B – B' – C) ^(b) | 311,3 | +15,6 | +5,00% |
| Charges des budgets annexes | 2,1 | 2,1 | 0% |

⁽a) La part des dépenses du CAS *Pensions* financées par des versements du budget général est déduite des charges nettes du budget de l'État afin d'éviter une double comptabilisation.

Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance prévue du PIB en 2011 : • en valeur : + 2 %

• en volume : + 3,5 %

- hausse des prix à la consommation en 2010 (en moyenne, hors tabac) : + 1,5 %

⁽b) À périmètre courant (pour une analyse à périmètre constant, voir infra).

I.- L'ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

A.- LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE ENTRE 2010 ET 2011

La mesure de la progression des dépenses s'applique à une masse qui doit être considérée indépendamment des changements de périmètre qui interviendront entre 2010 et 2011. Comme de coutume, l'exercice consiste donc à présenter le présent projet selon la structure de la loi de finances de l'année précédente.

Depuis l'élargissement du périmètre de la norme de dépense opéré dans la loi de finances pour 2008, l'analyse des changements de périmètre doit porter non seulement sur les dépenses nettes du budget général, mais aussi sur les évolutions touchant les prélèvements sur recettes et les taxes affectées aux organismes publics distincts de l'État.

La charte de budgétisation présentée dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014 (1) précise les règles permettant de déterminer l'évolution des dépenses à champ constant. Seuls sont comptabilisés les mouvements de dépenses et les affectations de recettes ayant pour effet d'accroître ou de diminuer la dépense de l'État. *A contrario*, les mouvements constituant une simple réimputation au sein de la norme élargie ou les mouvements équilibrés en recettes et dépenses ne sont pas comptabilisés dans ce calcul. Ces mouvements sont appelés « mesures de transfert » lorsqu'ils ont lieu au sein du périmètre de la norme élargie et « mesures de périmètre » lorsqu'ils ont lieu entre ce périmètre et une autre entité. En cas de déséquilibre entre les recettes et les dépenses affectées par l'État à une autre entité, le montant de l'affectation ou de la réaffectation est à prendre en considération dans la norme, sauf exceptions précisées dans la charte.

Les modifications de périmètre relatives aux dépenses du budget général représentent en 2011 un montant de **732 millions d'euros**. Elles sont toutes équilibrées en recettes et en dépenses, à l'exception de la dotation versée à OSEO (0,14 milliard d'euros) et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (2,9 milliards d'euros).

• Comme chaque année, l'évolution des **relations entre l'État et les collectivités territoriales** suscite plusieurs changements de périmètre.

L'application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales conduit à transférer aux régions et aux départements des recettes correspondant aux charges que ces collectivités devront dorénavant assumer à la place de l'État. Parallèlement, les crédits budgétaires correspondants sont supprimés. Ces mesures portent sur :

⁽¹⁾ Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, n° 2823, déposé le 29 septembre 2010, rapport annexé III, A.

- un montant de 132,85 millions d'euros au titre de l'extension en année pleine du transfert aux départements de l'ancienne allocation parent isolé (API), désormais intégrée dans le revenu de solidarité active (RSA). Les crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* s'en trouvent réduits d'autant en 2011, tandis que la compensation aux départements est proposée à l'article 25 du présent projet de loi de finances sous forme d'affectation d'une fraction du produit de la TIPP;
- un montant de 1,3 million d'euros pour assurer la neutralité des transferts de compétences aux régions du fait de la réforme du diplôme d'État d'infirmier au titre de sa deuxième année de mise en œuvre. La compensation résulte d'une affectation de recettes par le biais d'une majoration des fractions de TIPP perçues par les régions⁽¹⁾.

Les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales connaissent, quant à eux, deux modifications en 2011 :

- la réforme de la taxe professionnelle en 2010 a conduit à prévoir une « compensation relais » au profit des collectivités locales, qui passe de 31,7 milliards d'euros en 2010 à 2,9 milliards d'euros en 2011. S'agissant d'un prélèvement exceptionnel sur les recettes de l'État qui compense une baisse de fiscalité locale, il n'y a pas lieu de le comptabiliser dans l'évolution des dépenses entre 2010 et 2011 ;
- la suppression du prélèvement sur les recettes de l'État du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques, induite par la mise en œuvre de la réforme des circuits budgétaires liée à la généralisation du procès-verbal électronique (– 640 millions d'euros en 2011). La recette est désormais affectée au nouveau compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* et non comptabilisée dans la norme de dépense ⁽²⁾.
- Une seule **modification interne au budget de l'État** affecte la mesure de l'évolution des dépenses du budget général en 2011, dès lors que la norme de dépense ne s'applique ni aux budgets annexes ni aux comptes spéciaux ⁽³⁾. Il s'agit d'un transfert d'une compétence jusqu'alors supportée par la mission *Écologie*,

⁽¹⁾ Voir les commentaires de ces deux articles dans le Tome II du présent Rapport général.

⁽²⁾ Voir le commentaire de l'article 31 dans le Tome II du présent Rapport général.

⁽³⁾ La charte de budgétisation prévoit en effet que les mouvements de recettes liés à la création de comptes d'affectation spéciale (CAS) ne soient pas comptabilisés dans la norme de dépense. Ainsi, la création du CAS « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique », dont les recettes résultent de l'affectation du produit de la vente des unités carbone définies par le protocole de Kyoto (+ 105 ME en 2011) répond à une logique « pollueur - payeur » et n'est donc pas comptabilisée dans la norme de dépense (voir le commentaire de l'article 32 dans le tome UU du présent Rapport général). De plus, la création du CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », dont les recettes résultent d'une part de l'affectation de la « contribution de solidarité territoriale », créée à cet effet (+ 175 ME) et d'autre part de l'affectation d'une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (+ 35 ME), dont le tarif est augmenté à cet effet. Ces affectations de recettes sont instituées dans le cadre des nouvelles modalités de fînancement destinées à compenser à la SNCF ses obligations de service public en termes d'exploitation des services nationaux de transport conventionnés de voyageurs, appelés lignes d'équilibre du territoire. Elles ne sont par conséquent pas comptabilisées dans la norme de dépense, car les recettes suivent une logique de service rendu (voir le commentaire de l'article 33).

développement et aménagement durables au profit du budget annexe Contrôle et exploitation aériens (BACEA) pour un montant de 11,38 millions d'euros. Il est lié à l'achèvement en métropole de la construction du réseau d'ingénierie aéroportuaire initiée en 2008. Ce transfert de compétence est compensé à due concurrence au BACEA par une modification, proposée à l'article 29 du présent projet, de la clef de répartition du produit de la taxe d'aviation civile (1).

- Les relations financières entre l'État et d'autres organismes publics sont source de quatre changements de périmètre entre 2010 et 2011 :
- la budgétisation des compensations d'exonérations spécifiques accordées aux travailleurs occasionnels du secteur agricole, actée par la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, est financée pour partie par réintégration au budget général de l'État d'impôts et taxes qui étaient affectés aux organismes sociaux. La fraction de dépenses couverte par ces recettes s'élève à 291 millions d'euros;
- l'inscription au budget général des dividendes versés par AREVA au CEA pour un montant de 189 millions d'euros, jusqu'ici affectés au CEA pour financer les programmes scientifiques. Elle s'accompagne d'une augmentation de la subvention de l'État accordée au CEA;
- un versement supplémentaire au budget de l'État au titre du dividende de la Banque de France de 164,3 millions d'euros, lié au changement de méthodologie de la compensation du coût des missions d'intérêt général confiées à cet organisme. Cette mesure s'accompagne d'une augmentation de la dotation de l'État versée à la Banque de France ;
- enfin, comme tous les ans, l'inscription de 140 millions d'euros de dotations budgétaires pour OSEO Innovation en substitution du financement initial par dotation en capital de l'Agence de l'innovation industrielle (AII) désormais fusionnée à OSEO Innovation
- Il faut rappeler que cet opérateur avait pu disposer, à hauteur de 1,7 milliard d'euros, de ressources issues des fonds propres versés par l'État en 2006 à l'AII, intégrée à OSEO depuis le 1^{er} janvier 2008. L'épuisement de ces fonds propres a amené l'État à reprendre à sa charge, sur le budget général, le financement de cette activité d'innovation stratégique industrielle (ISI) et à inscrire une subvention en faveur d'OSEO innovation sur le programme Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle.
- S'il faut naturellement se réjouir de la substitution d'une subvention budgétaire à la consommation d'une dotation en capital, son traitement en mesure de périmètre pose toujours question. La charte de budgétisation figurant dans le rapport annexé au projet de loi de programmation pour les années 2011 à 2014 précise que « n'ont pas à être intégrées dans l'évolution des dépenses à champ

 $^{(1)\} Voir\ le\ commentaire\ de\ l'article\ 29\ dans\ le\ Tome\ II\ du\ présent\ Rapport\ général.$

constant (...) les situations dans lesquelles l'État (...) prend en charge une dépense auparavant financée par dotations en capital ou par une entité supprimée ».

En l'espèce, ces deux conditions sont réunies, mais la charte de budgétisation donne le sentiment que la norme de dépense est par deux fois neutralisée : la première par le choix de 2006 de recourir à une dotation en capital plutôt qu'à des ressources budgétaires pour financer l'AII, la seconde lors de la budgétisation du concours financier à l'Agence proposée dans le présent projet de loi de finances. En tout état de cause, cette mesure du périmètre n'a pas d'équivalent en recettes de sorte qu'elle impacte de 140 millions le solde de l'État en 2011.

• Quant aux **nouvelles affectations de recettes affectant la norme de dépense**, le projet de loi de finances pour 2011 ne prend en considération que deux affectations de recettes : la taxe alimentant le fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs inscrite au budget de l'Agence de services et de paiement pour un montant de 40 millions d'euros et la hausse de la taxe hydraulique affectée à Voies navigables de France pour un montant de 30 millions d'euros ⁽¹⁾.

Le Rapporteur général s'étonne toutefois de la multiplication des exceptions au principe de comptabilisation des nouvelles affectations de recettes ou des affectations de recettes complémentaires dans la norme de dépenses, de plus en plus vagues, au point que l'essentiel des nouvelles de ces affectations de recettes soit traité en mesure de périmètre en 2011. Le sujet n'est pas neutre puisque la comptabilisation de ces affectations de recettes dans la norme de dépense alourdirait théoriquement les dépenses de 677 millions d'euros.

NOUVELLES AFFECTATIONS DE RECETTES OU SUPPLÉMENTS D'AFFECTATION DE RECETTES NON PRIS EN COMPTE DANS LA NORME DE DÉPENSE

(en millions d'euros)

| | 2011 |
|--|------|
| Assujettissement des organismes HLM et SEM à la CRL (art. 99) | 360 |
| Financement des services nationaux de transports conventionnés (art. 33) | 175 |
| Taxe affectée au FNAL (art. 98) | 86 |
| Ressources de l'AMF (art. 17) | 24 |
| Adaptation de la taxe due au CNC par les distributeurs de services de télévision (art. 12) | 20 |
| Financement des titres de séjour – ANTS (art. 44) | 12 |
| Mesures relatives à l'OFII (art. 74) | 10 |
| TOTAL | 677 |

La charte de budgétisation retenue dans le cadre de la première loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 retenait déjà trois catégories d'exceptions :

⁽¹⁾ Voir le commentaire de l'article 70 dans le Tome III du présent Rapport général.

- lorsque l'affectation compense une réduction de prélèvements obligatoires affectés à une autre personne morale ; elle n'accroît ainsi pas la dépense publique. C'est le cas de la réforme de la taxe professionnelle ;
- lorsque la recette affectée n'est pas un prélèvement obligatoire, notamment si elle constitue une redevance;
- lorsque la recette affectée suit une logique de service rendu, les bénéficiaires des missions de service public contribuant directement à leur financement, ou constitue une forme de contrepartie, en application du principe pollueur-payeur.

La nouvelle charte de budgétisation annexée au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ajoute une exception supplémentaire. Ainsi précise-t-elle que le déséquilibre entre les recettes et les dépenses affectées par l'État à une autre entité est considéré comme n'ayant pas d'impact sur la norme de dépense « lorsque la recette affectée résulte de la mise en œuvre d'une péréquation interne à un secteur économique et permet ainsi d'éviter le financement d'une dépense publique par l'ensemble des contribuables ».

Tel serait le cas, selon le Gouvernement, de la nouvelle affectation de recette tirée de l'assujettissement des organismes d'habitation à loyers modérés et des sociétés d'économies mixtes à la contribution sur les revenus locatifs prévu par l'article 99 du projet de loi de finances pour 2011, à la caisse de garantie du logement locatif social. Celle-ci représente plus de la moitié des nouvelles affectations de recettes non comptabilisées dans la norme de dépense en 2011.

Or, cette nouvelle affectation de recettes se substitue en pratique à une autre option consistant à augmenter des subventions de l'État perçues par les organismes constructeurs de logements sociaux dans le cadre du programme 135 Développement et amélioration de l'offre de logement de la mission Ville et Logement. En tout état de cause, il n'est pas certain que la mise en place de cette nouvelle affectation de recettes n'ait que pour objet d'éviter le financement d'une dépense publique par l'ensemble des contribuables (à travers une augmentation des plafonds de loyers par exemple). Elle permet surtout à l'État de ne plus financer une partie de la construction de logements sociaux par le biais de subventions versées aux HLM et SEM. Le projet annuel de performances énonce ainsi explicitement que cette nouvelle recette contribuera au financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ainsi qu'au financement de la construction de logements locatifs sociaux dans les zones les plus tendues, par voie de fonds de concours vers le programme 135. De façon corrélative, il annonce une diminution sensible des subventions budgétaires d'aides à la pierre pour l'effort de construction de logements locatifs sociaux en 2011 dans le cadre du programme 135 (– 110 millions d'euros).

- Le Rapporteur général observe donc que la doctrine du Gouvernement relative à la prise en compte des nouvelles affectations de recettes dans la norme de dépense ne cesse d'évoluer depuis 2008. Le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 prévoyait que la norme de dépense devait être « mise en œuvre sans recours à certains artifices (...) qui ont pu permettre, par le passé, de concrétiser optiquement la norme "zéro volume" là où la progression réelle des dépenses de l'État était, en réalité, très supérieure ». Le traitement de l'assujettissement des organismes d'habitation à loyers modérés et des sociétés d'économie mixte à la contribution sur les revenus locatifs montre que l'objectif de la programmation 2009-2011 n'a pas été atteint en 2011.
- Enfin, comme l'année dernière, **plusieurs autres mesures de périmètre**, hétérogènes et d'inégale importance, doivent être signalées. Il s'agit :
- de la suppression du taux réduit de TVA de 5,5 % appliqué à la profession d'avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle indemnisées par l'État et de l'application, à compter de 2011, du taux normal de TVA ⁽¹⁾. Celleci conduit au rebasage des crédits d'aide juridictionnelle à hauteur de 36 millions d'euros;
- de la compensation de TVA au titre d'externalisations au sein de la mission Défense pour un montant de 0,2 million d'euros;
- du désassujettissement à la TVA de l'agence Atout France opéré en gestion 2010 qui se traduit par une baisse corrélative des crédits de la mission Économie à hauteur de 0,8 million d'euros;
- de l'assujettissement du MEEDDM, à compter de 2011, à la redevance de mise à disposition du spectre hertzien pour l'utilisation de la bande de fréquence 40 MHz pour son réseau de communication, lié aux besoins de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier national non concédé, compensé par une augmentation des crédits à hauteur de 5,5 millions d'euros;
- et de la compensation de l'assujettissement des emplois de divers opérateurs ou organismes (Météo France, les ARS, l'ONAC, la CNMSS, l'ENSA, l'ENV, AEF, France Télévisions) à la taxe sur les salaires, entièrement affectée aux régimes de sécurité sociale. L'article 40 du présent projet de loi modifie en conséquence le panier de recettes finançant les allégements généraux de cotisations sociales, afin qu'une fraction de droits sur les tabacs correspondant au surplus de taxe sur les salaires soit affectée au budget général. Cette mesure entraîne un surcroît de dépenses pour l'État de 51 millions d'euros.

⁽¹⁾ Voir le commentaire de l'article 41 dans le Tome II du présent Rapport général.

L'ensemble des mesures de périmètre décrites ci-dessus sont résumées dans les tableaux suivants.

LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE DU BUDGET DE L'ÉTAT DANS LE PLF 2011

(en millions d'euros)

| | Budget | général | Périmè | tre élargi |
|---|---------|----------|------------|--------------|
| Mesures | Crédits | Recettes | PSR | Affectations |
| 1. Relations financières avec les collectivités territoriales | -132,8 | -774,1 | +2 928,0 | |
| Transfert du RSA aux départements / compensation TIPP | -132,8 | -132,8 | | |
| Transfert TIPP aux régions (loi 2004) | | -1,3 | | |
| Compensation relais de la suppression de la TP | | | +2 928,0 | |
| Suppression du PSR « amendes forfaitaire » et élargissement du CAS « contrôle de la circulation et du stationnement routier » | | | -640,0 | |
| 2. Modification interne au budget de l'État | -11,4 | | | |
| Transfert vers le budget annexe Contrôle et exploitation aériens | -11,4 | | | |
| 3. Relations financières avec d'autres organismes | +784,3 | +353,3 | | |
| Rebudgétisation d'impôts et taxes affectés aux organismes sociaux | +291,0 | | | |
| Subvention à OSEO ISI | +140,0 | | | |
| Augmentation subvention CEA / Dividendes versés par AREVA au CEA | +189,0 | +189,0 | | |
| Augmentation dotation BDF / Dividende de la Banque de France | +164,3 | +164,3 | | |
| 4. Affectations de recettes impactant la norme de dépense | | | | +70,0 |
| taxe alimentant le fonds d'installation des jeunes agriculteurs | | | | +40,0 |
| hausse de la taxe hydraulique affectée à VNF | | | | +30,0 |
| 5. Autres | +91,7 | +91,7 | | |
| Baisse de crédits du fait du désassujettissement d'Atout France à la TVA | -0,8 | -0,8 | | |
| Suppression taux réduit de TVA mission aide juridictionnelle / crédits | 36,0 | +36,0 | | |
| Compensation de la TVA au titre des externalisations - mission Défense | +0,0 | +0,0 | | |
| Compensation / Assujettissement du MEDDM à la redevance de mise à disposition du spectre Hertzien | +5,5 | +5,5 | | |
| Compensation / 'assujettissement des emplois des opérateurs à la taxe sur les salaires | +51,0 | +51,0 | | |
| TOTAL | +731,8 | +310,9 | +2 288 (1) | +70,0 |

⁽¹⁾ Impact de la réforme de la taxe professionnelle et de l'extension du CAS Contrôle et sanction automatisée des infractions au code de la route, non pris en compte pour le calcul de la norme de dépense.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR MISSION ENTRE LA LFI 2010 ET LE PLF 2011

(CP, en millions d'euros)

| | | | 1 | (, | ons a euros) |
|---|---------------------------|--------------------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------|
| Mission | LFI 2010 (format 2011) | PLF 20110 à périmètre constant | Mesures de périmètre | Mesures de transfert * | PLF 2011 |
| Action extérieure de l'État | 2 797 | 2 950 | 0 | 15 | 2 965 |
| Administration générale et territoriale de l'État | 2 596 | 2 516 | 0 | -66 | 2 450 |
| Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales | 3 610 | 3 496 | 291 | -113 | 3 674 |
| Aide publique au développement | 3 341 | 3 341 | 0 | -5 | 3 336 |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | 3 431 | 3 334 | 0 | -15 | 3 319 |
| Conseil et contrôle de l'État | 571 | 589 | 0 | 0 | 589 |
| Culture | 2 677 | 2 695 | 0 | -22 | 2 673 |
| Défense | 37 145 | 37 418 | 0 | 2 | 37 421 |
| Direction de l'action du Gouvernement | 553 | 576 | 0 | 532 | 1 109 |
| Écologie, développement et aménagement durables | 10 144 | 9 765 | -4 | -229 | 9 533 |
| Économie | 1 934 | 1 931 | 163 | -31 | 2 064 |
| Engagements financiers de l'État | 44 157 | 46 927 | 0 | 0 | 46 927 |
| Enseignement scolaire | 60 816 | 61 800 | 0 | -4 | 61 797 |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | 11 564 | 11 708 | 0 | 42 | 11 750 |
| Immigration, asile et intégration | 557 | 562 | 0 | 0 | 562 |
| Justice | 6 844 | 7 095 | 36 | -3 | 7 128 |
| Médias, livre et industries culturelles | 1 428 | 1 437 | 19 | 0 | 1 456 |
| Outre-mer | 2 023 | 1 975 | 0 | 2 | 1 977 |
| Politique des territoires | 376 | 320 | 0 | 8 | 328 |
| Pouvoirs publics | 1 018 | 1 018 | 0 | 0 | 1 018 |
| Provisions | 59 | 260 | 0 | 0 | 260 |
| Recherche et enseignement supérieur | 24 726 | 24 858 | 329 | 7 | 25 194 |
| Régimes sociaux et de retraite | 5 727 | 6 031 | 0 | 0 | 6 031 |
| Relations avec les collectivités territoriales | 2 624 | 2 525 | 0 | -11 | 2 513 |
| Santé | 1 198 | 1 221 | 0 | 1 | 1 221 |
| Sécurité | 16 384 | 16 830 | 0 | -11 | 16 819 |
| Sécurité civile | 456 | 437 | 0 | -2 | 435 |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 12 719 | 12 516 | -103 | -46 | 12 366 |
| Sport, jeunesse et vie associative | 426 | 410 | 0 | 11 | 421 |
| Travail et emploi | 11 403 | 11 537 | 0 | -74 | 11 463 |
| Ville et logement | 7 806 | 7 612 | 0 | -5 | 7 607 |
| Total | 281 111 | 285 691 | 732 | -17 | 286 405 |
| | | | | | |

^{*} le solde des mesures de transfert sur le présent périmètre des missions du budget général (- 17 M ϵ) correspond aux transferts intervenus, au cours de la phase de répartition budgétaire, entre les PSR au profit des collectivités territoriales et les missions "Relations avec les collectivités territoriales" (- 18 M ϵ) et "Santé" (+ 1 M ϵ). Le montant des PSR au profit des collectivités territoriales ayant été parallèlement augmenté de 17 M ϵ , le solde des transferts sur le périmètre de la "norme élargie" est nul.

B.- L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS AGRÉGATS DE DÉPENSES

Compte tenu des changements de périmètre présentés dans la charte de budgétisation (+731,8 millions d'euros sur le budget général) et analysés précédemment, les dépenses de l'État augmentent, à périmètre constant, de 4,53 milliards d'euros à structure constante. Cette progression de 1,3 % s'avère légèrement inférieure au rythme de l'inflation prévisionnelle pour 2011 et laisse présager une réduction en volume des dépenses de l'État de 0,2 %.

- Depuis le projet de loi de finances pour 2003, le Rapporteur général présente chaque année un **agrégat élargi des charges budgétaires**. La norme de dépense en volume retenue par le Gouvernement depuis 2008 ne le consacrant que partiellement, il paraît intéressant de continuer à étudier son évolution dans le présent rapport général. Cet agrégat élargi est constitué :
- des crédits du budget général nets des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État;
- des crédits des comptes d'affectation spéciale. Les opérations retracées sur les CAS sont en effet de même nature que celles financées par le budget général et ne justifient de leur inscription sur un compte spécial qu'en raison de leur financement par une ressource affectée (1);
- du solde des autres comptes spéciaux (comptes de commerce, comptes de concours financiers, comptes d'opérations monétaires). Leurs opérations ne traduisent en général que des flux de trésorerie pour lesquels seul importe, en définitive, l'excédent ou le déficit éventuel en fin d'année. Ce solde, représentatif de la différence entre recettes et dépenses de ces comptes spéciaux, vient en déduction de l'agrégat élargi;
- des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (à l'instar de la norme de dépense retenue par le Gouvernement);
 - des remboursements et dégrèvements d'impositions locales ⁽²⁾.

Cet agrégat élargi présente l'avantage de neutraliser les modifications de la répartition des charges entre le budget général et les comptes spéciaux. En outre, il offre une vision plus riche des dépenses de l'État, en intégrant les remboursements et dégrèvements d'impositions locales, assimilés à des dépenses d'intervention en faveur des collectivités territoriales. Contrairement à l'agrégat gouvernemental, sa limite est en revanche de ne pas prendre en compte les

⁽¹⁾ Afin d'éviter tout « double compte », il convient cependant depuis la création du CAS Pensions en 2006 de neutraliser les recettes du compte provenant de crédits inscrits sur le budget général et finançant un montant équivalent de dépenses sur le compte (soit 39,14 milliards d'euros en 2010, retenues pour pensions comprises).

⁽²⁾ En revanche, les budgets annexes ne sont pas pris en compte dans cet agrégat, en raison du caractère industriel et commercial de leurs opérations et des particularités marquant leur gestion (obligation d'équilibre comptable, utilisation de fonds de réserve, inscription dans le budget de provisions comptables et d'amortissements ou des ressources et des charges d'emprunt, présentation de certains budgets annexes en droits constatés etc.).

« débudgétisations » qui prennent la forme d'affectation de recettes à d'autres organismes publics ⁽¹⁾. La vocation de cet agrégat élargi n'est donc pas d'être préféré ou opposé à celui du Gouvernement : s'il offre une vision sans doute plus complète à un instant donné, il peut être affecté par des phénomènes transitoires ou exceptionnels (par exemple le volume des cessions d'actifs financiers et immobiliers, qui conditionne les dépenses des CAS *Participations financières de l'État* et *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*), qui ne reflètent pas la dynamique à moyen terme du budget.

En 2011, cet agrégat élargi **augmenterait de 13,9 milliards d'euros** à périmètre constant (après neutralisation de la réforme de la taxe professionnelle), soit une progression de +2 % en volume. La différence avec la norme de dépense du Gouvernement (-0.2 % en volume) tient au fait que cet agrégat enregistre :

- une diminution sensible des remboursements et dégrèvements d'impôts (-11,47 milliards d'euros) et du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales. Cette situation s'explique en grande partie par la réforme de la taxe professionnelle en 2010 qui a pour effet de réduire fortement les dégrèvements d'impositions locales (-43,35 %) du fait de la pleine entrée en vigueur de la réforme de la TP en 2011 (2);

- une progression des dépenses des comptes d'affectation spéciale de 2,62 milliards d'euros entre la loi de finances pour 2010 et le présent projet compte tenu de la création de nouveaux CAS comme le CAS Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique et le CAS Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs, sans oublier l'extension du CAS Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route renommé Contrôle de la circulation et du stationnement routiers, et ce malgré la baisse des dépenses du CAS Pensions en 2011 en valeur à périmètre courant :

- une dégradation majeure du solde des trois autres catégories de comptes spéciaux, pour environ 8 milliards d'euros, essentiellement due à la contribution de la France au plan de soutien en faveur de la Grèce à hauteur de 6,3 milliards d'euros. En revanche, il faut noter que les excédents dégagés sur le compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État* au titre des opérations d'échange de taux d'intérêt augmentent de 1,5 milliard d'euros entre la loi de finances pour 2010 et le présent projet pour les raisons exposées précédemment ⁽³⁾.

Le tableau de la page suivante synthétise l'évolution des différentes charges de l'État et présente les trois agrégats de dépenses ici commentés.

⁽¹⁾ On a cependant vu précédemment (supra, A) que cette prise en compte était parfois virtuelle dans le présent projet de loi de finances.

⁽²⁾ Voir infra: Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

⁽³⁾ Voir supra : L'inexorable progression de la dette publique.

SYNTHÈSE DES CHARGES BUDGÉTAIRES (hors budgets annexes)

(en milliards d'euros) **Évolution 2011/2010**

| | I.F. | I.F.I | | Évol | Evolution 2011/2010 | 010 |
|--|--------|---------|----------|-------------------|----------------------------|--------------|
| | 2009 | 2010 | PLF 2011 | en Mds ϵ | en valeur | en volume |
| A Budget général | | | | | | |
| (1) Dépenses brutes | 379,03 | 380,03 | 368,56 | -11,47 | -3,1% | |
| (2) Remboursements et dégrèvements (R&D) | 101,97 | 94,20 | 82,15 | -12,05 | -14,7% | |
| (3) dont R&D d'impositions locales. | 17,33 | 15,94 | 11,13 | -4,81 | -43,2% | |
| (4) Mission Plan de relance de l'économie | ı | 4,10 | 0,00 | | | |
| (5) Prélèvements sur recettes (PSR). | 71,15 | 71,23 | 71,12 | -0,11 | -0,2% | 71,23 |
| dont PSR Union européenne | 18,90 | 18,15 | 18,23 | +0,08 | 0,4% | 18,15 |
| dont PSR collectivités territoriales (y.c neutralisation de la réforme de la TP) | 52,25 | 53,08 | 52,89 | -0,19 | -0,4% | 53,08 |
| (6) Fonds de concours | 3,32 | 3,12 | 3,23 | +0,11 | 3,3% | |
| B Comptes spéciaux | | | | | | |
| (7) Dépenses des comptes d'affectation spéciale | 57,46 | 57,95 | 60,57 | +2,62 | 4,3% | |
| (8) dont dépenses du CAS Pensions financées par le budget général | 43,01 | 42,69 | 39,14 | -0,4 | -9,1% | |
| (9) Solde des autres comptes spéciaux | - 0,83 | +4,8 | -3,23 | -8,01 | 248,1% | |
| C Affectations de recettes (hors sécurité sociale et hors collectivités territoriales) | | | | | | |
| (10) Nouvelles affectations de recettes | | 0,01 | 0,07 | +0,06 | 85,7% | |
| Agrégats de dépenses de référence : | | | | | | |
| ◆ Norme de dépense [(1) – (2) – (4) + (5) + (10)] | 348,21 | 352,96 | 357,60 | +4,64 | 1,3% | |
| Changements de périmètre (a) | | -1,18 | +2,36 | | %0,0 | |
| soit à périmètre constant | 348,21 | 351,78 | 359,95 | +8,18 | 2,3% | 0,8% |
| ◆ Dépenses nettes du budget général [(1) – (2) – (4)] | 277,06 | 281,73 | 286,41 | +4,68 | 1,6% | 0,1% |
| Changements de périmètre | | 0,97 | +0,73 | | | |
| soit à périmètre constant | 277,06 | 282,70 | 287,14 | +4,43 | 1,5% | %0'0 |
| • Agrégat élargi des charges budgétaires $[(1)-(2)+(3)-(4)+(5)+(7)-(8)-(9)]$ | 380,82 | 326,678 | 393,31 | +13,93 | 3,5% | 2,0% |
| Changements de périmètre | | | | | | |
| soit à périmètre constant | 380,82 | 379,38 | 393,31 | +13,93 | 3,5% | 2,0% |
| | | | | | | |

(a) Somme des changements de périmètre affectant le budget général et les prélèvements sur recettes après neutralisation de la réforme de la taxe professionnelle (voir supra, A).

II.- LES DIFFÉRENTS CANAUX DE DÉPENSES DE L'ÉTAT

A.- LE BUDGET GÉNÉRAL

Aux termes de l'article 48 et de l'état B du présent projet, le montant des **crédits bruts** ouverts sur le budget général est fixé à **378 milliards d'euros d'AE** et à **368 milliards d'euros de CP** (à comparer à respectivement 381 milliards d'euros et 379 milliards d'euros en 2010).

LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PAR MISSIONS EN 2011

(en millions d'euros) CP AE 1. Activités régaliennes Action extérieure de l'État 2 962.2 2 965.2 2 450,1 Administration générale et territoriale de l'État 2 571,1 Conseil et contrôle de l'État 614,8 588,9 41 985.2 37 420.6 1 108.9 Direction de l'action du Gouvernement 1 525,0 Engagements financiers de l'État 46 926,8 46 926.8 Gestion des finances publiques et des ressources 11 749.9 11 724.8 Immigration, asile et intégration 563,8 561,5 Justice 8 797,4 7 128,0 Pouvoirs publics 1 017.9 1 017.9 16 819,5 Sécurité 16 818,1 Sécurité civile 459.8 434.9 Sous-total activités régaliennes 135 966,9 129 172,3 2. Politiques publiques Aide publique au développement 4 577.9 3 336,1 Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires 3 588.0 3 674.1 rurales Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation 3 312,7 3 319.0 2 708,0 2 672,8 Écologie, développement et aménagement durables 10 037,5 9 532.6 Économie 2 057,9 2 063,5 Enseignement scolaire 61 907,4 61 796,8 Médias 1 452.4 1 455,9 2 156,0 1 977,3 Outre-mer Plan de relance de l'économie 0.0 0.0 Politique des territoires 356,3 327.7 Provisions 259,8 259,8 25 369,0 25 194,2 Recherche et enseignement supérieur Régimes sociaux et de retraite 6 030,9 6.030.9 Relations avec les collectivités territoriales 2 513,4 2 559,7 Remboursements et dégrèvements 82 152,6 82 152,6 1 221,4 1 221.4 12 366,5 Solidarité, insertion et égalité des chances 12 372,3 Sport, jeunesse et vie associative 409.4 420.9 Travail et emploi 12 237,9 11 463,1 Ville et logement 7 646.9 7 607.0 Sous-total politiques publiques 242 413,9 239 385,6 Total budget général 378 380,8 368 557.9

Déduction faite des remboursements et dégrèvements, les **crédits nets** s'élèvent à **291,5 milliards d'euros d'AE** et à **278,5 milliards d'euros de CP** (après respectivement 286,7 milliards d'euros et 281,1 milliards d'euros de crédits en loi de finances pour 2010).

Le tableau ci-dessous permet de comparer, par titres et catégories, les crédits adoptés en loi de finances pour 2010 et les crédits proposés dans le présent projet de loi de finances ⁽¹⁾.

LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TITRES ET CATÉGORIES EN 2010 ET 2011 (hors fonds de concours, à périmètre courant)

(en millions d'euros)

| | Autorisations d | 'engagement | Crédits de | paiement |
|---|-----------------|-------------|------------|-----------|
| | LFI 2010 | PLF 2011 | LFI 2010 | PLF 2011 |
| Titre 1er . Dotations des pouvoirs publics | | | | |
| | 1 017,6 | 1 017,9 | 1 017,6 | 1 017,9 |
| Titre 2. Dépenses de personnel | 116 894,6 | 117 186,1 | 116 894,6 | 117 186,1 |
| Rémunérations d'activité | 69 697,6 | 69 017,1 | 69 697,6 | 69 017,1 |
| Cotisations et contributions sociales | 46 246,4 | 47 201,8 | 46 246,4 | 47 201,8 |
| Prestations sociales et allocations diverses | | | | |
| | 950,6 | 967,2 | 950,6 | 967,2 |
| Titre 3. Dépenses de fonctionnement | 46 574,6 | 48 708,7 | 45 028,8 | 45 783,8 |
| Dépenses de fonctionnement autres que celles de | 10071,0 | 10 / 00,/ | 10 020,0 | 10 700,0 |
| personnel | 22 225,2 | 23 986,7 | 20 436,5 | 21,1 |
| Subventions pour charges de service public | | | | |
| | 24 349,4 | 24 722,0 | 24 592,3 | 24,7 |
| Titre 4. Charges de la dette de l'État | 42 450,0 | 45 382,0 | 42 450,0 | 45 382,0 |
| Intérêt de la dette financière négociable | 42 447,0 | 45 379,0 | 42 447,0 | 45 379,0 |
| Intérêt de la dette financière non négociable | 42 447,0 | 45 577,0 | 42 447,0 | 45 577,0 |
| Ç | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Charges financières diverses | | | 0,0 | |
| Titre 5. Dépenses d'investissement | 13 629,9 | 15 874,9 | 13 426,6 | 11 754,9 |
| Dépenses pour immobilisations corporelles de | | · | | |
| l'État | 13 489,5 | 15 603,2 | 13 165,2 | 11 428,6 |
| Dépenses pour immobilisations incorporelles de | | | | |
| l'Etat | 140,4 | 271,8 | 261,4 | 326,3 |
| Titre 6. Dépenses d'intervention | 159 497,9 | 149 695,8 | 160 198,7 | 147 184,9 |
| Transferts aux ménages | 38 429,5 | 36 654,0 | 38 479,8 | 36 606,5 |
| Transferts aux entreprises | 77 609,8 | 69 972,2 | 77 733,3 | 69 709,4 |
| Transferts aux collectivités territoriales | 23 950,0 | 18 833,0 | 23 997,3 | 18 617,9 |
| Transferts aux autres collectivités | 19 260,8 | 24 009,3 | 19 740,6 | 22 023,8 |
| Appels en garantie | 247,8 | 227,3 | 247,8 | 227,3 |
| Titre 7. Dépenses d'opérations financières | | | | |
| P. 4. | 882,4 | 515,4 | 404,6 | 248,3 |
| Prêts et avances | 193,6 | 60,3 | 121,5 | 63,6 |
| Dotations en fonds propres | 688,9 | 455,1 | 283,1 | 184,7 |
| Dépenses de participations financières | | | | |
| Total général | 380 947,1 | 378 380,8 | 379 420,9 | 368 557,9 |

⁽¹⁾ Il diffère légèrement du tableau figurant parmi les « informations annexes » du présent projet de loi de finances, ce dernier présentant les crédits 2008 à structure 2009. Les divergences, portant sur un volume de crédits d'environ 78 millions d'euros, sont cependant minimes.

- En premier lieu, afin de pouvoir interpréter les données du tableau répartissant par titre de dépenses, il convient de neutraliser deux missions :
- la mission *Plan de relance de l'économie*, dotée de 4,1 milliards d'euros en loi de finances initiale 2010 (ventilés sur les titres 3, 5 et 6) et qui est supprimée dans le projet de loi de finances pour 2011 ;
- la mission *Remboursements et dégrèvements*, dont la variation 2010-2011 (- 12 milliards d'euros) ne permet pas d'analyser proprement les dépenses nettes de l'État en raison de la réforme de la taxe professionnelle.

Cela fait, il ressort de cette répartition des crédits par catégorie plusieurs faits saillants :

- les dépenses de personnel du titre 2 continuent de progresser en 2011 (+ 0,7 %) malgré le maintien du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Cela s'explique essentiellement par un rebasage dans le présent projet de loi des dépenses du titre 2 afin d'absorber les dérives de la masse salariale depuis 2009. En effet, les crédits prévus en loi de finances initiale pour 2009 ont été dépassés de 400 millions d'euros, l'enveloppe de crédits du titre 2 n'ayant pu être respectée que grâce à une diminution des contributions au CAS *Pensions*. Cette dérive est imputable à différentes mesures catégorielles et à l'augmentation des heures supplémentaires. De plus, la rétrocession aux agents des économies induites par le non remplacement d'un départ sur deux a été nettement supérieure au taux de 50 % : estimée à 430 millions d'euros en loi de finances initiale, elle a atteint 700 millions d'euros en exécution selon le rapport de la Cour des comptes présenté le 6 octobre 2010 à la Commission des finances ;
- les dépenses de fonctionnement de l'État imputées sur le titre 3 progressent légèrement (+ 1,6 %) alors même que le Gouvernement s'est engagé à réduire ce type de dépenses de 10% entre 2011 et 2013 et de près de 5 % en 2011. Compte tenu de l'assiette de dépenses retenue pour réaliser cet objectif (10,3 milliards d'euros sur les 21,1 milliards d'euros de dépenses du titre 3 hors subventions aux opérateurs) et de l'apparition de nouvelles dépenses de fonctionnement en 2011, l'économie nette de l'État sur ce type de dépenses ne s'élèvera qu'à 200 millions d'euros (1). Or, cette économie sera largement insuffisante pour absorber l'augmentation des autres dépenses de fonctionnement de l'État en 2011;
- la charge de la dette en 2011 augmente fortement (+ 6,9 %), et en particulier les intérêts de la dette financière de l'État pour les raisons exprimées précédemment (2);

⁽¹⁾ Pour plus de détail voir le Chapitre I, II, 2, b) supra.

⁽²⁾ Pour plus de détail voir le chapitre I, IV supra.

— les dépenses d'investissement retracées sur le titre 5 diminuent de 700 millions d'euros (– 5,7 %). Selon les informations transmises au Rapporteur Général, cette baisse des dépenses d'investissement concerne essentiellement la mission *Défense* (– 650 millions d'euros) et résulte principalement des échéanciers très spécifiques (non linéaires) des programmes d'armement financés par cette mission. Cette évolution s'inscrit en outre dans la trajectoire – elle-même non linéaire – fixée par la loi de programmation militaire. Par ailleurs, les programmes d'armement se décomposant en dépenses de fonctionnement retracées sur le titre 3 (notamment des dépenses d'équipement liées au maintien en conditions opérationnelles) et le titre 5, la baisse observée en 2011 sur le titre 5 doit être nuancée au regard de l'augmentation concomitante des crédits du titre 3 (+ 600 millions d'euros);

— **les dépenses d'intervention** retracées sur le titre 6 progresseraient conformément à leur tendance historique de 1,6 milliard d'euros mais les économies envisagées par le Gouvernement sur ce type de dépenses permettraient d'assurer une stabilisation en valeur des dépenses de guichet;

- enfin, il convient de souligner la **réduction drastique des dépenses d'opérations financières retracées sur le titre 7: -39 %.** Cette évolution affecte, à titre quasi exclusif, la mission *Recherche et enseignement supérieur* et résulte principalement d'une baisse des crédits de dépenses immobilières, qui est la conséquence directe de l'accélération forte de la programmation (des CPER notamment) intervenue en 2009 et 2010 dans le cadre du Plan de relance de l'économie, et dans une moindre mesure par des effets de programmation sur les avances remboursables au secteur aéronautique (cas particulier du programme EC 175 d'Eurocopter).

Au sens de la « **section d'investissement** » présentée en annexe au présent projet de loi de finances, l'investissement de l'État s'établirait à 17,8 milliards d'euros l'année prochaine (contre 19,3 milliards d'euros hors plan de relance en 2010), soit sensiblement en baisse ⁽¹⁾. Le déficit de la « section de fonctionnement » de l'État s'établirait quant à lui à 74 milliards d'euros contre 95 milliards d'euros en 2010.

• En second lieu, la présentation des charges du budget général mérite d'être complétée par le constat d'**une nouvelle augmentation des restes à payer**, c'est-à-dire des engagements de l'État qui appelleront l'ouverture de crédits de paiement *au-delà* de 2011.

La consolidation des échéanciers de crédits de paiement par programme fournie au Rapporteur général par le ministère du Budget montre que les restes à payer au 31 décembre 2011 sur le budget général pourraient s'établir à environ

⁽¹⁾ Outre les dépenses du titre 5, la section d'investissement (au sens de l'article 51 de la LOLF) comprend les dotations aux collectivités locales au titre du FCTVA et au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation.

89,8 milliards d'euros (contre 92,7 milliards en 2010). Compte tenu des prévisions d'ouverture de crédits de paiement dans les deux prochaines années, les engagements au-delà de 2013 seraient de l'ordre de 48,56 milliards d'euros (contre 50 milliards en 2010). À titre de comparaison, les restes à payer au 31 décembre 2008 s'établissaient à 76,2 milliards d'euros : l'essentiel de l'augmentation est imputable aux missions *Défense* (+50,7 milliards) *Justice* (+6,7 milliards d'euros), *Aide publique au développement* (+6,6 milliards d'euros) *Écologie, Développement et Aménagement durable* (+4,6 milliards d'euros) *Ville et Logement* (+3,5 milliards d'euros), *Recherche et enseignement supérieur* (+3,4 milliards d'euros)

B.- LES BUDGETS ANNEXES

Les crédits pour 2011 des budgets annexes sont proposés à l'article 49 et à l'état C du présent projet de loi de finances.

Les moyens du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* progresseraient de 3,1 % pour atteindre 1,99 milliard d'euros en 2011. Cette évolution s'explique, dans des proportions comparables, par l'augmentation des dépenses de la Direction générale de l'aviation civile et par les nouvelles compétences transférées au budget annexe en 2011, qui justifie l'attribution d'une fraction supplémentaire du produit de la taxe d'aviation civile dont il est le bénéficiaire ⁽²⁾.

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* serait doté de 193,2 millions d'euros de crédits en 2011, répartis entre le programme *Édition et diffusion* (108,7 millions d'euros) et le programme *Pilotage et activités de développement des publications* (84,4 millions d'euros), soit une augmentation de 0,015 % par rapport à 2010.

Au total, les crédits de budgets annexes augmenteraient de 2,9 % par rapport à 2010 et s'établiraient à **2,19 milliards d'euros** l'année prochaine.

CRÉDITS INITIAUX DES BUDGETS ANNEXES

(hors fonds de concours, en millions d'euros)

| | 2008 | 2009 | 2010 | PLF 2011 | Évolution 2011/2010 |
|--|---------|---------|---------|-------------|------------------------|
| Contrôle et exploitation aériens | 1 704,5 | 1 906,9 | 1 937,5 | 1 998,8 | +3,1 % |
| Publications officielles et information administrative | 196,2 | 196,0 | 192,9 | 193,2 | + 0,15 % |
| Dépenses totales | 1 900,7 | 2 102,9 | 2 130,3 | 2 192,0 | 2,9 % |

⁽¹⁾ Le Rapporteur général rappelle que ces montants doivent être interprétés avec précaution, en raison des faiblesses de la budgétisation en AE et du caractère théorique des engagements (qui peuvent ultérieurement être retirés, par exemple en cas de rupture de contrat ou d'abandon d'une opération).

⁽²⁾ Voir supra, I, A, ainsi que le commentaire de l'article 29 du présent projet (Tome 2 du présent Rapport général).

C.- LES COMPTES SPÉCIAUX

Au sens de l'article 20 de la LOLF, les comptes dotés de crédits sont les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers. Leurs crédits pour 2011 sont proposés à l'article 50 et à l'état D du présent projet de loi.

Après avoir été excédentaire de 4,7 milliards d'euros en 2010, le solde des comptes spéciaux devrait être en déficit de 3,4 milliards d'euros en 2011.

OPÉRATIONS DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE EN 2010 ET 2011

(en millions d'euros)

| | Rec | ettes | Cré | dits | Sol | des |
|---|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 |
| Extension du CAS Contrôle et sanction automatisé des infractions au code de la route renommé Contrôle de la circulation et du stationnement routier | 212 | 1 291 | 212 | 1 291 | - | - |
| Développement agricole et rural | 115 | 110,5 | 120 | 110,5 | - 4,5 | - |
| Engagements internationaux en matière de lutte contre le changement climatique (nouveau) | _ | 105 | _ | 105 | - | _ |
| Gestion du patrimoine immobilier de l'État | 900 | 400 | 900 | 400 | - | - |
| Gestion et valorisation du spectre hertzien | 600 | 850 | 600 | 850 | - | - |
| Participations financières de l'État | 5 000 | 5 000 | 5 000 | 5 000 | - | - |
| Pensions | 51 124 | 52 603 | 51 124 | 52 403 | - | - 200 |
| Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs (nouveau) | _ | 210 | _ | 210 | - | - |
| Total | 57 951 | 60 370 | 57 956 | 60 570 | - 4,5 | -5 |

Les charges des **comptes d'affectation spéciale** seraient en hausse de 2 614 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, à périmètre courant, malgré la diminution des dépenses des CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (–500 millions d'euros) et *Développement agricole et rural* (–10 millions d'euros), en raison :

- d'une augmentation des dépenses du CAS Pensions (+ 1 279 millions d'euros) et du CAS Gestion et valorisation du spectre hertzien (+ 250 millions d'euros);
- de l'extension de CAS Contrôle et sanction automatisée des infractions au code de la route renommé Contrôle de la circulation et du stationnement routier (+ 1 079 millions d'euros) ;
- de la création de nouveaux CAS: le CAS Engagements internationaux en matière de lutte contre le changement climatique (+ 105 millions d'euros) et le CAS Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs (+ 210 millions d'euros).

Néanmoins, le solde de l'ensemble des CAS serait quasiment équilibré (– 5 millions d'euros).

Les **comptes de concours financiers** verraient leur solde spectaculairement se dégrader, pour faire apparaître un déficit de 3,4 milliards d'euros en 2011 après avoir enregistré un excédent exceptionnel en 2010 (+ 4,47 milliards d'euros).

Toutefois, comme le Rapporteur général l'a déjà souligné, il s'agissait d'un effet transitoire de la réforme de la taxe professionnelle, le compte *Avances aux collectivités territoriales* continuant d'enregistrer en 2010 le produit de la taxe professionnelle au titre des années antérieures. En neutralisant ce phénomène exceptionnel, qui améliorait les recettes du compte de 4,85 milliards d'euros sans contrepartie en dépenses ⁽¹⁾, le solde des comptes de concours financiers aurait été déficitaire de 380 millions d'euros l'année dernière.

La dégradation du solde des comptes de concours financiers trouverait principalement son origine dans :

- une dégradation de 6,1 milliards d'euros du solde du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*, qui s'explique par les opérations de prêts à la Grèce (ces opérations portent également sur l'exercice 2010, comme l'atteste la révision opérée à l'occasion du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2010);
- une dégradation de 3,7 milliards d'euros du solde du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*. Cette variation s'explique par l'impact transitoire positif de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 et son contrecoup en 2011. Ainsi, en 2010, le solde du compte serait en excédent du fait du recouvrement de titres de taxe professionnelle antérieurs à 2010 et de l'impact positif du dispositif dit de « plafonnement valeur ajoutée » relatif à cet impôt (qui conduit à enregistrer des recettes d'ordre supplémentaires sur le compte, qui neutralisent sur le solde les dégrèvements enregistrés à ce titre, du fait d'un comportement massif d'auto-imputation des entreprises l'année précédente au titre de ce dispositif fiscal) ;
- une amélioration de 2,1 milliards d'euros du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, qui s'explique principalement par l'hypothèse faite dans le présent projet de loi de finances d'un nouveau remboursement anticipé d'une partie des prêts accordés au secteur automobile dans le cadre du plan de relance de l'économie ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Le projet annuel de performances du compte Avances aux collectivités territoriales indique que « hors réforme de la taxe professionnelle, le solde du compte d'avances prévu en 2010 serait nul, compte tenu notamment d'une quasi-stabilité des taux de recouvrement ».

⁽²⁾ Le remboursement anticipé réalisé par les constructeurs en septembre 2010 n'était pas intégré à la loi de finances initiale pour 2010.

OPÉRATIONS DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

(en millions d'euros)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Évolution 2011/2010 | | |
|---|--------|--------|----------|---------|---------|------------------------|--|--|
| A Prévisions des lois de finances initiales | | | | | | | | |
| Crédits | 96 300 | 93 965 | 99 436 | 72 153 | 105 045 | + 45,5 % | | |
| Recettes | 96 507 | 93 248 | 98 506 | 76 623 | 101 794 | + 32,8 % | | |
| Solde | + 207 | - 718 | - 930 | + 4 470 | - 3 251 | | | |
| B Résultats d'exécution | | | | | | | | |
| Crédits | 86 839 | 90 793 | 105 969 | - | - | _ | | |
| Recettes | 87 117 | 90 670 | 95 679 | - | - | _ | | |
| Solde | + 278 | - 123 | - 10 290 | - | _ | _ | | |

• Les comptes spéciaux dotés de découvert font l'objet de l'article 51 et de l'état E annexé au présent projet, qui détermine la répartition des autorisations de découvert. Seul le découvert fixé pour chacun de ces comptes a un caractère limitatif selon les articles 22 et 23 de la LOLF ⁽¹⁾. Dans le tableau d'équilibre, leurs opérations sont donc décrites par les seules mentions, d'une part, du solde des comptes de commerce et, d'autre part, du solde des comptes d'opérations monétaires.

SOLDES DES COMPTES DOTÉS DE DÉCOUVERT

(en millions d'euros)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Évolution 2011/2010 | | |
|---|-------|---------|------|-------|------|------------------------|--|--|
| A Prévisions des lois de finances initiales | | | | | | | | |
| Commerce | + 263 | + 199 | + 18 | + 246 | - 31 | - 126 % | | |
| Opérations monétaires (a) | + 39 | + 59 | + 82 | + 68 | +56 | -8 % | | |
| B Résultats d'exécution | | | | | | | | |
| Commerce | + 284 | + 182 | _ | - | _ | _ | | |
| Opérations monétaires (a) | + 321 | + 1 601 | _ | _ | _ | _ | | |
| soit hors FMI | + 57 | - 14 | _ | _ | _ | _ | | |

(a) Le compte *Opérations avec le Fonds monétaire international* ne fait pas l'objet de prévision en loi de finances initiale.

Les **comptes d'opérations monétaires** appellent peu de commentaires, dès lors que les mouvements du compte *Opérations avec le Fonds monétaire international* n'apparaissent qu'en exécution. Leur excédent serait en baisse en 2011, à 56 millions d'euros, du fait de moindres recettes liées à l'émission des monnaies métalliques.

Quant aux opérations des **comptes de commerce**, elles seraient principalement marquées en 2011 par une augmentation de l'autorisation de

⁽¹⁾ À l'exception de la première section du compte de commerce Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État (opérations relatives à la dette primaire et gestion de la trésorerie), dont l'autorisation de découvert est évaluative.

découvert demandée pour couvrir la progression des intérêts de la dette, soit 2,5 milliards d'euros.

Cette augmentation serait justifiée par la hausse de l'encours des titres de dette donnant lieu à versement d'intérêts le 25 avril (leur encours est passé de 299 milliards d'euros fin 2009 à 347 milliards d'euros en septembre 2010, soit + 48 milliards d'euros), hausse dont l'impact sur la charge d'intérêts excède largement la marge de sécurité existante en 2009 (0,5 milliard d'euros).

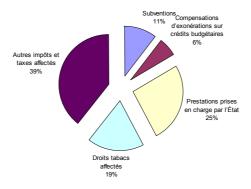
III.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

A.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE

En 2011, les concours financiers de l'État à la sécurité sociale atteindraient 55,6 milliards d'euros, soit 1,1 milliard d'euros de moins qu'en loi de finances initiale pour 2010 (–2 %). Ce montant agrège les différentes subventions budgétaires versées aux régimes de sécurité sociale, les compensations d'exonérations de cotisations sociales par voie de crédits budgétaires et d'affectation de taxes et d'impôts, ainsi que les différentes prestations prises en charge par l'État. En revanche, il ne prend en compte ni les versements de l'État en tant qu'employeur aux organismes de protection sociale ni les impositions affectées de manière pérenne – et en compensation d'exonérations de charges sociales.

Le schéma suivant illustre la répartition par nature des concours de l'État à la sécurité sociale.

RÉPARTITION PAR NATURE DES CONCOURS DE L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE



• Les **subventions de l'État** à plusieurs régimes de sécurité sociale, à près de 5,9 milliards d'euros en 2011, sont directement fonction des conditions de l'équilibre. Elles dépendent donc des niveaux comparés des prestations et des cotisations ainsi que de l'effet des transferts qui peuvent, le cas échéant, majorer

ou minorer les ressources ou les dépenses des régimes. La forme même des concours de l'État n'est pas unique : la plupart sont constitués sous forme de subventions budgétaires, mais, jusqu'en 2003, le BAPSA a bénéficié aussi d'une fraction du produit de la TVA, dont le taux était régulièrement ajusté afin de contribuer à garantir l'équilibre du régime. De même, avant sa suppression en 2009, le FFIPSA avait été affectataire d'une fraction des droits de consommation sur les tabacs, qui bénéficie désormais à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole – pour 2,2 milliards d'euros en 2011.

L'évolution la plus notable concernant les régimes spéciaux, relevant de la mission *Régimes sociaux et de retraites*, est celle de la subvention versée aux mineurs : en raison de la diminution de la compensation spécifique, l'apport de l'État augmenterait de 24 % pour atteindre 1,2 milliard d'euros en 2011.

• À 14,1 milliards d'euros, les crédits correspondant à des **prestations prises en charge par l'État** diminueraient de 380 millions d'euros en 2011 par rapport à la loi de finances initiale pour 2010.

La subvention d'équilibre versée au Fonds national des solidarités actives (FNSA), chargé de financer le revenu de solidarité active, serait en diminution de près de 900 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, à 700 millions d'euros. Du fait d'une montée en charge plus lente que prévue du dispositif, le fonds a conclu l'année 2010 par un excédent de 1,3 milliard d'euros, dont la mobilisation partielle permet de limiter l'effort financier à fournir en 2011.

En revanche, l'allocation adulte handicapé (AAH) poursuivrait sa revalorisation de 25 % sur cinq ans et atteindrait 6,9 milliards d'euros, en hausse de 11 % par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale pour 2010.

- Les **compensations par l'État d'exonérations de cotisations sociales** par la seule voie de crédits budgétaires atteindraient 3,5 milliards d'euros, en baisse de 13 % par rapport à 2010. Cette chute provient des suppressions de dispositifs, pour un total de 800 millions d'euros, prévues dans le présent projet de loi.
- Enfin, les **impôts et taxes affectés** seraient en baisse de 500 millions d'euros, à 32,2 milliards d'euros. Cette évolution est à mettre en relation avec l'annualisation du calcul des allègements généraux de charges, prévue dans le cadre de la réforme de retraites. L'économie de 2 milliards d'euros qu'elle génère se répercute sur le « panier fiscal » affecté à la compensation de ces exonérations. Elle est affectée de manière pérenne au fonds de solidarité vieillesse *via* le transfert d'une quote-part de taxe sur les salaires.

Le tableau présenté pages suivantes récapitule l'évolution des différents concours aux régimes de sécurité sociale.

ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

| | Exécution | Exécution | LFI | PLF | PLF 2011/ |
|--|-----------|-----------|--------|--------|-----------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | LFI 2010 |
| I. Subventions | | | | | |
| . Régime des mineurs (CANSSM) | 800 | 588 | 972 | 1 209 | 24,4% |
| . Régime des cheminots (SNCF) | 2 934 | 2 970 | 3 121 | 3 192 | 2,3% |
| . Régime de la RATP | 470 | 501 | 527 | 527 | 0,0% |
| . Régime des marins (ENIM) | 756 | 740 | 793 | 797 | 0,6% |
| . Régime de la SEITA | 125 | 122 | 132 | 139 | 5,3% |
| . Régime de la caisse de retraite des régies ferroviaires d'Outre-mer (CERFOM) | 5 | 5 | 5 | 4 | -12,0% |
| . Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) | 17 | 16 | 14 | 15 | 5,6% |
| Sous-total I | 5 107 | 4 940 | 5 563 | 5 884 | 5,8% |
| Part des subventions | 9% | 9% | 10% | 11% | -, |
| II. Compensations d'exonérations sur crédits budgétaires | | | | | |
| Exonérations des contrats aidés (apprentissage, etc.) (a) | 1 065 | 1 073 | 793 | 981 | 23,7% |
| . Allégements ciblés/zonés de charges | 1 253 | 1 649 | 2 061 | 1 379 | -33% |
| . Allégements de charges dans les DOM | 1 074 | 1 109 | 1 104 | 1 087 | -2% |
| Sous-total II | 3 392 | 3 831 | 3 958 | 3 448 | -13% |
| Part des exonérations compensées | 6% | 7% | 7% | 6% | |
| III. Prestations prises en charge par l'État | | | | | |
| . Allocation parent isolé (API) | 618 | 657 | 159 | 0 | -100% |
| . Revenu de solidarité active (RSA) | _ | 80 | 1 586 | 700 | -56% |
| . Fonds spécial d'invalidité | 295 | 275 | 290 | 270 | -7% |
| . Prestations maladies des GIG (b) | 139 | 131 | 129 | 124 | -4% |
| . Allocation aux adultes handicapés (AAH) | 5 646 | 6 130 | 6 226 | 6 938 | 11% |
| . Aides au logement (FNAL + APL) (c) | 5 086 | 5 279 | 5 361 | 5 277 | -2% |
| . Fonds d'aide au logement temporaire (ALT) | 41 | 52 | 41 | 54 | 32% |
| . Dépenses de santé des prévenus | 90 | 81 | 65 | 65 | 0% |
| Soins médicaux gratuits des anciens combattants | 70 | 62 | 67 | 55 | -18% |
| . Fonds CMUc (d) | 47 | 0 | 0 | 0 | - |
| . Aide médicale de l'État (AME) | 513 | 540 | 481 | 540 | 12% |
| Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante) | 47 | 48 | 50 | 50 | 0% |
| Sous-total III | 12 592 | 13 336 | 14 455 | 14 074 | -3% |
| Part des interventions directes | 23% | 25% | 25% | 25% | - 70 |

| | Exécution 2008 | Exécution 2009 | LFI 2010 | PLF 2011 | PLF 2011/ LFI 2010 |
|--|-------------------|-------------------|-------------|-------------|-----------------------|
| IV. Droits tabacs affectés aux organismes sociaux (e) | 2000 | 2005 | 2010 | | 2112010 |
| . BAPSA/FFIPSA/CCMSA | 5 020 | 1 998 | 2 116 | 2 209 | 4% |
| . Caisse nationale d'assurance maladie - TS | 2 876 | 3 839 | 3 993 | 4 168 | 4% |
| . FNAL | 142 | 146 | 152 | 159 | 5% |
| . FCAATA | 30 | 31 | 32 | 33 | 3% |
| . Fonds CMUc (f) | 416 | _ | _ | _ | _ |
| . Frais financiers du régime général de sécurité sociale | _ | _ | _ | _ | _ |
| . Allégements généraux de charges | 982 | 3 163 | 3 432 | 3 583 | 4% |
| . Exonérations heures supplémentaires | _ | 395 | 134 | 140 | 4% |
| . Apurement dette État-CNAMTS | | 203 | | | |
| Sous-total IV | 9 466 | 9 775 | 9 859 | 10 292 | 4% |
| Part des droits tabacs affectés | 17% | 18% | 17% | 19% | |
| V. Autres impôts et taxes affectés aux régimes de sécurité sociale | | | | | |
| Allégements généraux de cotisations sociales (hors droits tabacs) | 21 707 | 19 461 | 20 048 | 18 901 | -6% |
| Exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires (hors droits tabacs) | 3 065 | 2 623 | 2 836 | 3 012 | 6% |
| Sous-total V | 24 772 | 22 084 | 22 884 | 21 913 | -4% |
| Part des autres impôts et taxes affectés | 45% | 41% | 40% | 39% | |
| TOTAL DES CONCOURS DE L'ÉTAT | 55 329 | 53 966 | 56 719 | 55 610 | -2% |

- (a) La notion de « contrats aidés » recouvre principalement les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation, ainsi que, de façon plus marginale, les exonérations dont bénéficient les entreprises d'insertion, les anciens contrats initiative emploi (CIE) et les contrats de retour à l'emploi (CRE) en métropole.
- (b) Grands invalides de guerre.
- (c) Hors financement du FNAL par les droits tabacs (voir le IV du tableau).
- (d) Depuis 2009, le fonds CMUc est financé par une fraction de la taxe sur le chiffre d'affaires « santé » des organismes complémentaires.
- (e) Hors fraction des droits tabacs affectée au Fonds unique de péréquation (FUP) en 2006 et 2007. Les montants 2010 tiennent compte des effets des modifications prévues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 puis dans la première loi de finances rectificative pour 2010.
- (f) Voir note (d).

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

B.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- Les collectivités territoriales doivent continuer de participer au redressement des comptes publics
 - a) La participation des concours aux collectivités locales au redressement des comptes publics
- La loi de programmation pluriannuelle 2009-2012

De 2003 à 2008, l'État a considérablement renforcé le soutien financier qu'il apportait aux collectivités locales en augmentant les concours et en renforçant leur fonction péréquatrice, mais également en participant avec constance au dynamisme des investissements locaux. Ainsi, la DGF a augmenté de plus de 4 milliards d'euros sur cette période, en croissance globale

de 11,13 %, soit un rythme annuel moyen de 2,23 %, supérieur à l'inflation. L'État a donc consacré chaque année au fonctionnement des collectivités locales une augmentation de moyens très supérieure à celle réservée à ses propres dépenses.

À compter de 2009, l'article 7 de la loi de programmation pluriannuelle des finances publics 2009-2012 (n° 2009-135 du 9 février 2009) a fixé une norme d'évolution plus stricte (0 volume) pour l'ensemble du périmètre des concours de l'État aux collectivités territoriales.

Toutefois, cette norme a été appliquée avec souplesse :

- En premier lieu, pour l'exercice 2009, compte tenu de la crise économique qui a frappé la France, la loi de programmation a prévu un bonus de croissance de 0,5 % au-delà de l'inflation prévisionnelle pour les concours du périmètre.
- En deuxième lieu, le fonctionnement même du périmètre a permis à l'État de concentrer ses efforts sur des priorités cruciales : la péréquation et le soutien à l'investissement local. Ainsi, le FCTVA a progressé librement jusqu'en 2010 et les autres dotations d'équipement n'ont jamais été réduites. De même, les dotations de péréquation incluses dans la DGF ont crû chaque année à un rythme constant (environ 6 %) très supérieur à la norme du périmètre, ou à celle des dépenses du budget général. Ces croissances ont été rendues possibles par des ajustements nombreux proposés chaque année par le Rapporteur général à la fois entre les concours du périmètre (baisse des compensations d'exonération de fiscalité locale, par exemple) et entre les composantes de la DGF (écrêtement du complément de garantie, par exemple).
- En troisième lieu, les mesures nouvelles proposées par le Gouvernement depuis 2008 ont été exclues du périmètre afin de ne pas peser sur les autres composantes, qu'il s'agisse du versement anticipé du FCTVA au titre du plan de relance (4,9 milliards d'euros sur deux exercices) ou des compensations résultant de la réforme de la taxe professionnelle (compensation relais en 2010, et DCRTP en 2011).
- Il est désormais certain que, pour être soutenable, la norme d'évolution des concours aux collectivités territoriales doit coller à celle des dépenses de l'État.

Les concours de l'État aux collectivités locales représentent dans le budget de celui-ci une part considérable. En loi de finances initiale pour 2010, après neutralisation des changements de périmètre ⁽¹⁾ notamment liés à la réforme de la TP, les concours de l'État s'élèvent à 74 340 millions d'euros.

⁽¹⁾ C'est-à-dire la compensation des transferts de compétences, opérée principalement par des transferts de fiscalité (TSCA et TIPP), mais qui devrait être équilibrée par la contraction du périmètre des interventions directes de l'État.

Hors dégrèvements et fiscalité transférée, ces concours représentaient, en 2010, 60 242 millions d'euros, soit 22 % du périmètre du budget général auquel l'État applique sa norme de dépense.

Un écart entre la norme d'évolution des concours aux collectivités locales et la norme du budget général n'est pas soutenable. Il imposerait à l'État de minorer les dépenses du budget général, y compris les dépenses de personnel, pour financer les concours aux collectivités territoriales

L'effort auquel s'astreindra l'État sur la période 2011-2014 pour redresser les finances publiques n'est donc mathématiquement viable que s'il applique la même norme aux concours aux collectivités territoriales et à ses propres dépenses.

- b) L'effet de la loi de programmation 2011-2014 : la stabilisation en valeur d'un périmètre acceptable
- Gel en valeur ou garantie de non baisse ?

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2011-2014 fixe donc une norme pluriannuelle d'évolution des concours aux collectivités locales. Son article 7 poursuit bien sûr principalement l'objectif, décrit ci-dessus, de protéger l'État en lui donnant les moyens de redresser les comptes publics en limitant le poids de la croissance des prélèvements sur recettes.

À cette fin, la loi de programmation propose que la norme soit identique à celle que l'État applique au périmètre élargi de son budget (y compris les prélèvements sur recettes), c'est-à-dire un gel en valeur. Un tel choix permettra à l'État de conserver sa marge de pilotage des finances publiques, sans la voir rognée chaque année par la progression des concours aux collectivités territoriales. Le choix de cette norme a donc pour effet de neutraliser les concours aux collectivités locales, du point de vue du redressement des comptes de l'État : ils ne faciliteront pas le respect de la norme de dépense de l'État, mais ils n'en assureront pas non plus l'ajustement.

Cependant, le Rapporteur général souligne que, compte tenu de la situation des finances publiques, la stabilité en valeur sur les trois prochains exercices représente aussi une garantie de non baisse, à laquelle ne peuvent prétendre, par exemple, les missions du budget général. Compte tenu de la dynamique propre à la contribution de l'État aux pensions et à la charge de sa dette, il semble inévitable qu'au sein du budget général certaines missions voient leurs montants diminués pour permettre le respect global de la norme « 0 volume ». Le choix de la stabilité des concours à destination des collectivités locales constitue donc de leur part un effort plus important qu'auparavant, mais également plus avantageux que le sort que l'État devra réserver, à partir de 2011, à la plupart de ses missions.

Comme la précédente, la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 engage donc l'État vis-à-vis des collectivités locales.

• La révision du périmètre normé

Le Rapporteur général a longtemps défendu la consolidation de la présentation budgétaire des concours aux collectivités locales (qu'il s'agisse de prélèvements sur recettes ou de crédits). La loi de programmation des finances publiques 2009-2012 avait atteint cet objectif, car elle appliquait la norme d'évolution au périmètre le plus large possible des concours aux collectivités locales. Il s'agissait de l'intégralité des prélèvements sur recettes en leur faveur, et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. N'étaient exclus de cette enveloppe que les flux financiers qui ne pouvaient y être intégrés :

- les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, qui sont des dépenses fiscales et de ce fait n'intègrent pas la norme de dépense ;
- la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences (notamment TIPP et TSCA), dont l'évolution de LFI à LFI ne peut résulter d'un pilotage, puisque la fraction de taux transférée à chaque collectivité ne varie qu'à raison des nouveaux changements de périmètre ⁽¹⁾.

Cependant, depuis 2008, ce périmètre a été critiqué car il incluait deux composantes considérées comme ne devant ou ne pouvant pas être soumises à un pilotage budgétaire.

Il s'agit tout d'abord du FCTVA, dont le mécanisme forfaitaire ⁽²⁾, l'histoire et la loi ⁽³⁾ accréditent l'idée que ce Fonds serait en réalité un remboursement de TVA, au sens fiscal ⁽⁴⁾. Son inclusion dans le périmètre normé a donc été contestée au plan des principes. Elle a également été critiquée parce que la dynamique très rapide du FCTVA a pesé en 2009 et 2010 sur l'ensemble du périmètre, imposant des ajustements sévères sur d'autres composantes, dont la DGF.

⁽¹⁾ Il faut ici rappeler que, la compensation s'opérant par des transferts d'impositions, l'État ne s'engage pas sur un produit mais sur une fraction de taux à l'égard de chaque collectivité. Dès lors, le produit réellement transféré chaque année ne peut évoluer, à périmètre constant, qu'en fonction des mouvements d'assiette, dont les effets ne sauraient être inclus dans une norme de dépense.

⁽²⁾ La loi définit tout d'abord un périmètre des dépenses d'investissements éligibles au Fonds. Ce périmètre est principalement fixé pour exclure les dépenses ouvrant droit à un crédit de TVA. Sur le montant constaté de ces dépenses, les collectivités locales bénéficient automatiquement d'un retour à hauteur de 15,482 %.

⁽³⁾ Article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales : « Les ressources du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée des collectivités territoriales comprennent les dotations budgétaires ouvertes chaque année par la loi et destinées à permettre progressivement le remboursement intégral de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement. »

⁽⁴⁾ Le Rapporteur général rappelle à cet égard que le droit communautaire (directives TVA), le droit fiscal français et les réponses de la Commission européenne, interrogée à plusieurs reprises, excluent unanimement toute possibilité de crédit ou de remboursement de la TVA acquittée par les collectivités territoriales en tant que consommateurs finaux de biens et services. En effet, un tel remboursement exonèrerait de TVA l'ensemble des opérations de production, de transformation ou de vente qui ont concouru à la mise à disposition du bien ou du service, puisque c'est bien la totalité de la valeur ajoutée produite au cours de ces opérations qui est taxée dans le prix TTC acquitté par la collectivité.

Il s'agit également du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation, qui correspond pour chaque collectivité aux contraventions établies sur son propre territoire, le cas échéant par son propre service de police municipale. Quoique cette recette ne soit nullement fiscale, son lien avec le territoire et l'action de chaque collectivité rend paradoxale son inclusion dans le périmètre : plus le total des contraventions augmente (éventuellement par l'action de la police municipale), plus la DGF et les variables d'ajustement baissent.

L'article 7 du projet de loi de programmation des finances publiques 2011-2014 donne raison à ces critiques et en tire les conséquences en fixant un nouveau périmètre normé des concours de l'État aux collectivités territoriales hors FCTVA et hors amendes de police (*cf.* encadré *infra*).

2.– L'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur le périmètre des concours aux collectivités locales

Le périmètre ainsi défini inclut principalement des prélèvements sur recettes (46,2 milliards d'euros) mais également les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (2,53 milliards d'euros, dont 1,5 milliard d'euros au titre de la dotation générale de décentralisation) ainsi que la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » inscrite dans la mission *Travail et emploi* (1,7 milliard d'euros).

Cependant, afin de pouvoir apprécier l'évolution de ce périmètre normé, il convient de neutraliser tout d'abord les effets de la réforme de la taxe professionnelle sur les concours de l'État.

LE NOUVEAU PÉRIMÈTRE GELÉ DES CONCOURS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Composition

- Prélèvements sur recettes :

Dotation globale de fonctionnement

Dotation spéciale pour le logement des instituteurs

Dotation élu local

DDEC

DRES

Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements

Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion

Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse

Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle

Compensation de la réduction de la fraction des recettes imposable à la TP des BNC

Compensations d'exonérations de TFPNB agricoles

Dotation de compensation de la taxe professionnelle

Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale

- Mission Relations avec les collectivités territoriales

Concours financiers aux communes (prog 119)

DGE des communes

Dotation de développement rural

Concours spécifique régisseurs

DGD communes

Concours financiers aux départements (prog 120)

DGE départements

DGD départements

Concours financiers aux régions (prog 121)

DGD régions

Concours spécifiques et administration (prog 122)

Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales

Administration relations avec les collectivités territoriales

DGD

Mission Travail et emploi

DGD « formation professionnelle »

Mécanique d'ajustement

À l'instar du pilotage de l'ensemble des dépenses nettes du budget général, le périmètre des concours à destination des collectivités locales se verra appliquer une norme globale d'évolution qui se déclinera de façon différenciée selon les concours visés : alors que certains concours traduisent une priorité gouvernementale justifiant une progression plus rapide que la norme, d'autres en revanche assureront l'aiustement du périmètre global.

a) La création de nouveaux concours financiers, gelés en valeur, qui n'appartiennent pas au périmètre, ne pèse pas sur les variables

Du point de vue des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, la réforme de la taxe professionnelle se traduit en premier lieu par la création *ex-nihilo* de deux dotations, pour un total de 2 949 millions d'euros. Il n'aurait bien sûr pas pu être question que cette création s'opère dans la contrainte du gel en valeur du périmètre. Une telle solution aurait conduit à faire financer la garantie individuelle de ressources de la réforme de la taxe professionnelle par une moindre DGF! C'est pourquoi il a été décidé, dès 2009, que les dotations budgétaires visant à garantir la neutralité de la réforme pour les collectivités territoriales seraient exclues du périmètre normé.

Il s'agit de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), qui vise à compenser les collectivités territoriales et les EPCI à due concurrence de la perte fiscale réelle enregistrée du fait de la réforme de la taxe professionnelle, après prise en compte de toutes les nouvelles recettes fiscales (créées ou transférées). Cette dotation est évaluée à 2 530 millions d'euros, mais son montant devra être ajusté en loi de finances rectificative pour 2011 une fois connu avec davantage de précision le montant des impositions perçues par les collectivités territoriales. L'évolution de cette dotation est nulle, de sorte qu'une fois franchi l'exercice 2011 – celui de sa création – son appartenance ou non au périmètre normé n'a plus d'importance du point de vue des finances de l'État.

Il s'agit également de la dotation de garantie des reversements des FDPTP. Cette dotation constitue une forme originale de garantie de ressources, puisque le produit de la taxe professionnelle supprimé n'est pas garanti à la commune bénéficiaire mais à l'autorité de répartition – le conseil général. En effet, les Fonds départementaux répartissaient, en vertu de l'article 1648 A du code général des impôts, le fruit des écrêtements et prélèvements entre trois catégories de communes et EPCI :

- ceux d'implantation des établissements écrêtés, qui bénéficient peu ou prou tous les ans de la même allocation du Fonds, que la loi de finances pour 2010 a ainsi pu pérenniser dans leur garantie de ressources;
- ceux dits « concernés » qui accueillent les salariés des établissements ;
 cette liste de bénéficiaires étant également stable, le législateur a choisi de consolider leur dotation du FDPTP dans leur propre garantie de ressources ;
- et les communes dites « défavorisées », déterminées par le conseil général selon des critères relativement souples. Cette catégorie de bénéficiaires évolue d'année en année, et se partageait une fraction de la taxe professionnelle écrêtée par le Fonds. Le législateur a choisi en 2009 de garantir ces montants non pas aux communes choisies telle ou telle année par un conseil général, mais au FDPTP lui-même, à charge pour lui de poursuivre son œuvre de répartition.

Tout comme la DCRTP, cette dotation sera stable en valeur à compter de 2011.

b) Des échanges entre concours du périmètre et concours hors périmètre qui doivent être neutralisés

La réforme de la taxe professionnelle entraîne également plusieurs mouvements de périmètre concernant les compensations d'exonérations de fiscalité directe locale : des baisses couvertes par la garantie de ressources et la DCRTP, des changements de bénéficiaires couverts par la création d'une nouvelle dotation. Dans ces deux cas, il convient de neutraliser les mouvements de périmètre avant d'apprécier la portée du gel en valeur (cf. encadré suivant).

• Ces mouvements concernent bien sûr en premier lieu les compensations des exonérations de taxe professionnelle, qui – même si elles sont maintenues, par exemple pour les entreprises en ZFU – consisteront dorénavant en exonérations de CET des entreprises. Par conséquent, les compensations elles-mêmes diminueront à due concurrence de la baisse de l'assiette fiscale exonérée. Ce phénomène impacte les compensations des exonérations liées à l'aménagement du territoire (ZFU, ZRR, ZFGA en outre-mer, etc.), dont le coût diminuera de 132 millions d'euros.

En tout état de cause, la moindre recette pour les collectivités bénéficiaires est compensée en bloc avec le moindre produit fiscal résultant du passage de la taxe professionnelle à la CET, c'est-à-dire par le mécanisme de garantie individuelle de ressources et la DCRTP. Or, cette dotation, comme précisé cidessus, est hors périmètre normé. Il faut donc rebaser le périmètre des moindres compensations avant d'en apprécier le gel en valeur.

• Ces mouvements de périmètre qu'il convient de neutraliser concernent en second lieu l'ensemble des compensations versées aux départements et aux régions. En effet, la réforme de la taxe professionnelle a définitivement transféré la part régionale de taxe foncière sur les propriétés bâties aux départements, tandis que les communes et EPCI bénéficient du transfert de la part départementale de taxe d'habitation, des parts départementale et régionale de taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la cotisation foncière des entreprises héritée de la taxe professionnelle. Or, par nature, les compensations d'exonérations doivent « suivre » les mouvements affectant les impôts eux-mêmes, afin que les évolutions affectant l'assiette exonérée (par exemple, une nouvelle entreprise en zone franche ou de nouveaux ménages exonérés de taxe d'habitation) soient bien compensées auprès de la collectivité bénéficiaire de l'impôt.

Ces mouvements sont nombreux, volumineux (plus d'un milliard d'euros) et complexes, car les compensations devant changer de bénéficiaires sont pour certaines des variables d'ajustement du périmètre (cf. ci-dessus). La méthode retenue par le ministère du Budget pour tracer ces changements de périmètre est la suivante :

- La compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle versée aux FDPTP (40 millions d'euros en 2010) est supprimée, car reprise dans la dotation de garantie de reversement décrite précédemment (cf. commentaire de l'article 18).
- Les parts des départements et des régions à la fois de la « dotation de compensation de la taxe professionnelle » historique (DCTP) et de la « compensation pour la baisse de la part des recettes imposables des BNC » sont également supprimées. En effet, ces deux dotations sont déconnectées de l'assiette de la taxe professionnelle, et sont *a fortiori* sans lien avec la nouvelle CET. Départements et régions seront donc autrement compensés que par une compensation « d'exonération ». Les communes continueront pour leur part de percevoir leur fraction propre. Cette suppression représente 290 millions d'euros de perte pour les départements et régions.
- Est également supprimée la compensation de l'exonération de TFNB agricole, qui ne concerne que les départements et régions, lesquels ne percevront plus cet impôt à compter de 2011. Le raisonnement est le même que ci-dessus : pas d'impôt, pas de compensation d'exonération. Cette suppression occasionne une perte de recettes de 203 millions d'euros pour les départements et les régions.
- Les compensations d'exonérations de taxe d'habitation versées aux départements, et de taxe professionnelle (devenue CFE, *cf.* ci-dessus) versées aux régions et aux départements sont ajoutées aux compensations versées aux mêmes titres aux communes et EPCI. Ici encore, il s'agit de respecter la symétrie entre le transfert de la totalité de l'imposition sur l'assiette taxable et la perception des compensations pour exonération de ladite assiette. Le montant global de ces dotations est donc stable (après passage de la taxe professionnelle à la CFE) pour l'État, mais génère :
- > une hausse des compensations perçues par les communes et EPCI (qui est elle-même neutralisée par la DCRTP globale) ;
- > une perte de recettes de 355 millions d'euros pour les départements au titre des compensations d'exonérations de taxe d'habitation ;
- > une perte de recettes de 7 millions d'euros pour les départements et les régions au titre des compensations d'exonérations de CFE servant de variable d'ajustement (ZFU, ZRR etc.) ;
- > une perte de recettes de 56 millions d'euros pour les départements et les régions au titre des compensations d'exonérations de CFE et de taxe foncière dans les zones franches globales d'activité dans les départements d'outremer.
- La compensation de la suppression de la taxe d'habitation régionale (90 millions d'euros), qui n'est pas une compensation d'exonération proprement dite mais une dotation héritée de 2000, est également supprimée.

L'exemple suivant permet d'appréhender la nécessité de retraiter le périmètre :

| | | Année N | Effet de la réforme | Année N+1 sans neutralisation | Année N+1 avec neutralisation |
|-------------------|-----------------|---------|---------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Périmètre | Dotation 1 | 100 | | 120 | 100 |
| gelé en valeur | Dotation 2 | 100 | - 20 | 80 | 80 |
| | Total périmètre | 200 | - 20 | 200 | 180 |
| Hors périmètre | Dotation 3 | 0 | 20 | 20 | 20 |
| SOLDE ÉTAT | | 200 | 0 | 220 | 200 |

Dans le cas ci-dessus, l'État verse, l'année N, 200 de dotations incluses dans un périmètre gelé en valeur. À l'occasion d'une réforme, l'une de ces dotations baisse de 20, baisse compensée par une nouvelle dotation de 20 hors périmètre :

- Option 1 : ce mouvement n'est pas neutralisé. Pour que le périmètre soit stable en valeur en N+1, il convient de relever la dotation 1 de 20. Au total, le périmètre est formellement stable, mais l'État dépense 220 en tout au lieu de 200.
- Option 2 : le mouvement est neutralisé. Le périmètre est donc rebasé à 180 au lieu de 200, niveau à partir duquel s'apprécie le gel en valeur en N+1.
 Ainsi, la dotation 1 reste inscrite à hauteur de 100, et l'État dépense bien 200 au total.

- Enfin, la compensation de l'exonération des parts départementale et régionale de taxe professionnelle en Corse est supprimée, les collectivités bénéficiaires étant garanties par la DCRTP.

Afin de compenser du point de vue des budgets des régions et départements les mouvements ci-dessus qui ne sont pas mécaniquement couverts par la DCRTP, la loi de finances pour 2010 a prévu la création d'une nouvelle dotation spécifique, baptisée sobrement « dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale ». Cette dotation comprend un compartiment de dotations incluses dans les variables d'ajustement (501 millions d'euros) et un compartiment qui ne participe pas à l'ajustement (483 millions d'euros) en vertu des arbitrages rendus en 2008 sur l'ajustement du périmètre.

Les tableaux suivants tentent de synthétiser l'ensemble de ces mouvements.

COMMUNES

(en millions d'euros)

| | Compensation d'exonération | Équilibrage DCRTP |
|--|----------------------------|----------------------|
| Adaptation des compensations d'exonérations ajustées de TP à la CFE | - 50 | + 50 |
| Transfert des compensations de CFE ajustées des départements et régions | + 8 | - 8 |
| Adaptation des compensations d'exonérations de TP en ZFGA à la CFE | - 82 | + 82 |
| Transfert des compensations de CFE en ZFGA des départements et régions | + 38 | - 38 |
| Transfert de la DCTH départementale | + 355 | - 355 |
| TOTAL | + 230 | - 230 |

DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS

(en millions d'euros)

| | Compensation d'exonération | Équilibrage DCRTP | Équilibrage dotation de transfert ajustable | Équilibrage dotation de transfert non ajustable |
|--|-------------------------------|----------------------|--|--|
| Suppression de la DCTP | - 193 | | 193 | |
| Suppression de la compensation de la baisse des recettes imposables des BNC | – 97 | | 97 | |
| Suppression de la compensation de l'exonération de TFNB agricole | - 203 | | 203 | |
| Transfert des compensations de CFE ajustées des départements et régions | - 8 | | 8 | |
| Transfert des compensations de CFE en ZFGA des départements et régions | - 38 | | | 38 |
| Suppression de la compensation de la suppression de la TH régionale | - 90 | | | 90 |
| Transfert de la DCTH départementale | - 355 | | | 355 |
| Suppression de la compensation de l'exonération de TP départementale et régionale en Corse | - 56 | 56 | | |
| TOTAL | - 1 040 | 56 | 501 | 483 |

c) Le cas de la dotation de compensation pour pertes de base de taxe professionnelle

L'évolution de la dotation de compensation pour pertes de base de taxe professionnelle a également été neutralisée dans le retraitement du périmètre avant application du gel en valeur. Le Rapporteur général estime qu'une telle prise en compte ne peut être qu'une erreur matérielle résultant de la complexité de la réforme, puisque la baisse de cette dotation doit au contraire s'opérer dans le périmètre.

Certes, la baisse des montants évaluatifs inscrits en loi de finances initiale sur la ligne de prélèvement sur recettes résulte de la réforme de la taxe professionnelle. En effet, le 3 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 a bel et bien prévu que survive un dispositif de compensation de pertes de base de CET, l'article 77 prévoyant pour sa part la fermeture du mécanisme de compensation des pertes de base de taxe professionnelle. À l'évidence, la compensation s'appliquant désormais seulement à la perte de CET, son coût prévisionnel pour l'État doit être revu à la baisse. En outre, les pertes de bases constatées en 2011 ne seront compensées qu'à compter de 2012, de sorte que l'État ne versera plus, en 2011, que les dernières annuités de l'ancien dispositif.

Le Gouvernement anticipe donc que le prélèvement sur recettes inscrit à la ligne 3104 baisserait de 184 millions d'euros en 2010 à 35 millions d'euros seulement en 2011.

Or, la fermeture d'un site ou d'une entreprise sur le territoire d'une commune en 2011 est un phénomène disjoint de la réforme de la taxe professionnelle : cette perte de base n'est en rien compensée par un quelconque mécanisme de garantie de ressources, ni *a fortiori* par la DCRTP. Par conséquent, contrairement aux mouvements de périmètre qui concernent les compensations d'exonérations décrites précédemment, la baisse de cette dotation particulière n'est nullement équilibrée par la hausse d'une autre. Il s'agit purement et simplement **d'un moindre coût pour l'État**, qui consacrera moins de moyens à compenser les pertes de bases en 2011.

Cette dotation appartient formellement au périmètre des concours financiers : sa hausse de 20 millions d'euros en 2010 a été prise en charge à hauteur de 18 millions d'euros par la baisse des variables d'ajustement. Dès lors, sa baisse de 149 millions d'euros en 2011 doit également s'opérer au sein du périmètre nouvellement normé à « 0 valeur ». Le Rapporteur général considère ainsi que, si la solution proposée par le Gouvernement venait à être adoptée par le Parlement, le périmètre normé serait en réalité en baisse, et non pas gelé en valeur, puisque l'État y consacrerait 149 millions d'euros de moins qu'en 2010 – à périmètre 2011.

3.– La stabilisation en valeur du périmètre révisé et retraité des effets de la réforme de la taxe professionnelle

a) Les données du périmètre revu et corrigé

(en millions d'euros)

| | LFI 2010 retraitée PLF 2011 | LFI 2010 retraitée hors pertes de bases |
|---|--------------------------------|--|
| Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la DGF | 41 178 | 41 178 |
| Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la DSI | 28 | 28 |
| Dotation élu local | 65 | 65 |
| Prélèvement au profit de la CT de Corse et des départements de Corse | 41 | 41 |
| Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion | 500 | 500 |
| Dotation départementale d'équipement des collèges | 326 | 326 |
| Dotation régionale d'équipement scolaire | 661 | 661 |
| Fonds des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles | 15 | 15 |
| Dotation globale de construction et d'équipement scolaire | 3 | 3 |
| Dotation de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle | 35 | 184 |
| Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale : compartiment non ajustable | 483 | 483 |
| Autres compensations d'exonérations (non-soumises à minoration) | 1 448 | 1 448 |
| Variables d'ajustement | | |
| Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la DCTP | 392 | 392 |
| Compensation de la réduction de la fraction de recettes imposable des titulaires de bénéfices non commerciaux | 185 | 185 |
| Compensations d'exonérations ajustées | 333 | 333 |
| Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale : compartiment ajustable | 501 | 501 |
| TOTAL PSR du périmètre | 46 193 | 46 342 |
| Dotation globale d'équipement des communes (1) | 484 | 484 |
| Dotation globale d'équipement des départements | 224 | 224 |
| Dotation de développement rural (1) | 131 | 131 |
| Dotation générale de décentralisation et DGC (Mission RCT) | 1 505 | 1 505 |
| Dotation de développement urbain (DDU) | 50 | 50 |
| Dotation pour les titres sécurisés | 19 | 19 |
| Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement des armées | 10 | 10 |
| Dotations Outre-mer | 104 | 104 |
| Subventions diverses | 3 | 3 |
| Dotation globale de décentralisation (DGD) Formation Professionnelle | 1 702 | 1 702 |
| TOTAL crédits du périmètre (AE) | 4 232 | 4 232 |
| TOTAL du périmètre gelé en valeur | 50 426 | 50 575 |

Données MBCPRE/MIOMCT - Présentation commission des Finances

Comme le présente le tableau précédent, en tout état de cause, il apparaît très clairement que la progression comme l'inflation prévisionnelle de ce périmètre serait insoutenable dans un contexte budgétaire où la norme de dépense élargie de l'État sera de « 0 valeur ». Le surcoût des concours que l'État devrait financer par une baisse accrue des crédits de ses missions serait d'environ 760 millions d'euros.

Néanmoins, le Rapporteur général observe que la neutralisation de la baisse de la dotation pour compensation de pertes de base pèse relativement lourd dans le calcul du périmètre 2011 en valeur 2010. En effet, il n'est absolument pas indifférent de considérer que le périmètre des concours aux collectivités territoriales, corrigé des effets de la réforme de la taxe professionnelle, valait, en 2010, 50 426 millions d'euros ou 50 575 millions d'euros. Dans le second cas, l'économie réalisée sur la dotation pour compensation pour pertes de base soulagerait de 10,55 % la baisse des variables d'ajustement du périmètre. Tel que le présent projet de loi de finances est présenté, au contraire, cette économie au sein du périmètre serait intégralement captée par l'État avant le gel en valeur.

b) Les options proposées par le Gouvernement

Comme le Rapporteur général a désormais coutume de le rappeler depuis 2008, l'application forfaitaire de la norme globale à chacun des concours du périmètre ne revêtirait aucun sens. Au contraire, à l'instar de la méthode employée par l'État pour ses propres dépenses, le projet de loi de finances pour 2011 propose une fois encore qu'un effort particulier soit consenti sur des objectifs prioritaires, alors que d'autres concours progresseront moins, voire diminueront

- Le Gouvernement a notamment pris en considération les contraintes internes spécifiques de certaines composantes du périmètre, avant d'établir des priorités d'évolution.
- -La première contrainte importante pèse sur la DGF. Dans un débat focalisé sur les enjeux globaux des finances publiques, il n'est sans doute pas inutile de rappeler que la DGF regroupe seize dotations aux règles propres, bénéficiant à plus de 36 500 destinataires. Il convient donc toujours, à l'heure de fixer le montant global du concours de l'État, de conserver à l'esprit que les effets concrets de l'inscription budgétaire dans les budgets locaux seront très hétéroclites. Ainsi, en dépit d'une croissance globale de 0,6 %, 6 348 communes ont vu leur DGF totale baisser en 2010.

Il convient donc de souligner qu'au sein de l'enveloppe globale qu'est la DGF, certaines dotations préemptent la croissance de l'ensemble ou ponctionnent l'ensemble lorsqu'il n'y a pas de croissance. C'est le cas des dotations de base des communes et des départements, qui sont des montants unitaires multipliés par le nombre d'habitants. Ces dotations de base augmentent donc mécaniquement à raison de la croissance démographique constatée chaque

année. C'est également le cas de la dotation d'intercommunalité, qui dépend à la fois du nombre d'habitants et de la forme juridique de l'EPCI, et qui – par conséquent – croît chaque année mécaniquement à raison des créations ou transformations d'EPCI.

Ces contraintes internes suscitent donc mécaniquement un besoin de financement <u>annuel</u> au sein de la DGF, qui – en l'absence d'une croissance de l'ensemble – ne peut être couvert que par une baisse des autres composantes, c'est-à-dire, pour l'essentiel, des dotations de péréquation.

- La seconde contrainte pèse sur les variables d'ajustement du périmètre, puisque celles-ci se sont doublement effritées en 2010 : à raison de l'ajustement lui-même, puisque tel est leur rôle, mais aussi en raison de la réforme de la taxe professionnelle qui a minoré les compensations d'exonérations de taxe professionnelle en les adaptant à la CET.

Ainsi, les variables représentaient 1 544 millions d'euros en 2009, mais leur assiette se réduit à 1 411 millions d'euros avant de subir l'ajustement du périmètre 2011. Au-delà donc de l'impact de la baisse des variables dans les budgets des collectivités locales, se pose une question de soutenabilité du mécanisme d'ajustement sur le moyen terme.

Ces contraintes ont largement dicté les choix du Gouvernement qui propose, dans le présent projet de loi :

- que la DGF subisse des baisses de composantes afin d'amortir son besoin de financement endogène et de ne pas peser excessivement sur les variables d'ajustement;
- de ponctionner modérément sur lesdites variables pour soutenir la péréquation afin que la baisse éventuelle de la DGF épargne les collectivités territoriales les plus défavorisées.
 - c) La déclinaison du gel en valeur dans le projet de loi de finances pour 2011

Ces objectifs imposent de nombreuses modifications législatives proposées dans le présent projet de loi de finances.

• L'ajustement du périmètre

L'article 19 du projet de loi de finances supprime le mécanisme d'indexation de la DGF – que le Gouvernement juge incompatible avec la norme « 0 valeur » du périmètre, applicable jusqu'en 2014. Il lui substitue une inscription en valeur absolue, qui comporte une croissance de 0,2 % en 2011. Le même article fixe les parts communale, départementale et régionale de la DGF.

Les articles 20 à 22 reconduisent à l'identique les montants des dotations de fonctionnement et d'investissement du périmètre, ainsi que du FMDI.

L'article 23, enfin, assure l'ajustement du périmètre normé en retraitant le bloc des variables pour tenir compte de la réforme de la taxe professionnelle et en lui fixant un taux de minoration de -11,22%.

• La progression modérée de la DGF impose une réforme profonde de sa répartition.

Afin de procéder aux ajustements internes rendus indispensables par l'article 19, les articles 80 et 81 modifient les conditions de répartition de la DGF :

- ils gèlent en 2011 les dotations de base de chaque échelon ;
- abattent la dotation forfaitaire des régions ;
- minorent le complément de garantie des communes, ainsi que leur compensation part salaires et la dotation de compensation des EPCI ;
- fixent les montants globaux des DSU, DSR et DDU, et prévoient leur répartition.

Sans remettre en cause le lien logique entre la faible majoration de l'article 19 et l'ensemble de ces mesures, le Rapporteur général ne peut qu'exprimer son inquiétude sur cette batterie d'ajustements qui auront pour effet, non seulement de vider l'essentiel de la compétence du Comité des finances locales chargé de répartir la DGF, mais aussi de diminuer les concours reçus par de très nombreuses collectivités locales. Il estime nécessaire que cet édifice, conçu principalement pour participer au redressement des comptes publics, ne conduise pas à réduire excessivement les dotations de l'État à destination des territoires les plus défavorisés.

CHAPITRE IV : LE CADRAGE ÉCONOMIQUE POUR 2011

Le groupe technique de la Commission économique de la Nation s'est réuni le mercredi 8 octobre 2010, afin d'examiner les principaux éléments du scénario économique retenu par le Gouvernement pour élaborer le projet de loi de finances pour 2011. Les prévisions du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi y ont été confrontées à celles des principaux instituts de conjoncture et de certaines institutions financières.

Comme de coutume, le Rapporteur général rend compte dans le présent chapitre des grandes lignes du scénario macro-économique associé au projet de loi de finances et des principales convergences et différences d'appréciation entre les prévisions gouvernementales et celles des instituts membres du groupe technique.

D'une manière générale, une conviction semble éclore : les moteurs d'une reprise autonome s'allument progressivement dans la plupart des pays, prenant le relais des soutiens exceptionnels mis en place pendant la crise. Alors que 2009 a été caractérisée par un reflux historique de l'activité mondiale, l'année 2010 se trouve être l'année de la reprise : le PIB mondial, après avoir chuté de 0,9 % en 2009, devrait progresser de 4,4 % en 2010. En 2011, l'activité mondiale devrait progresser de 3,9 % confirmant ainsi la reprise économique.

À horizon 2011, les aléas sont toutefois nombreux, tant sur l'économie réelle que sur la sphère financière. Une dégradation des marchés, et notamment de nouvelles tensions obligataires, bancaires ou boursières, liées aux incertitudes concernant la robustesse de la reprise, est susceptible de peser sur la croissance mondiale à court terme. À l'inverse, un taux d'épargne moins élevé qu'anticipé et un rebond cyclique plus marqué de l'investissement se traduiraient par une reprise plus franche de l'activité à moyen terme.

I.- UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL MARQUÉ PAR LE DYNAMISME DES ÉCHANGES EN 2011

• Le scénario macro-économique retenu par la Direction générale du Trésor (DGT) à l'appui du présent projet de loi de finances pour 2011 est celui d'un maintien de la croissance mondiale en 2011 à un niveau relativement élevé (+ 3,9 %) par rapport au rebond lié à la sortie de crise en 2010 (+ 4,4 %). Ce scénario semble raisonnable, le Fonds monétaire international prévoyant quant à lui une croissance mondiale de 4,8 % en 2010 et 4,2 % en 2011. Selon la DGT, trois principaux facteurs favorables peuvent être identifiés :

- le commerce mondial croîtrait de 14 % en 2010 et de 9 % en 2011 après une contraction de plus de 12 % en 2009. Il continuerait donc de soutenir l'activité même si la contribution de l'Asie émergente s'amenuisera à mesure que le Gouvernement chinois retirera ses mesures de soutien ;
- les flux commerciaux (importations et exportations) rebondiraient plus fortement que les moteurs internes de la croissance, après avoir surréagi à la baisse pendant la crise;
- la productivité retrouverait progressivement ses niveaux d'avant crise dans la plupart des pays de l'OCDE à l'exception de l'Italie. Allié à une certaine modération salariale, ce rétablissement de la productivité permettrait le rebond des taux de marge et de l'investissement des entreprises.

Toutefois, la reprise mondiale resterait soumise à certains aléas :

- après l'éclatement des bulles immobilières, les ménages (spécialement aux États-Unis et en Espagne) et les entreprises (surtout en zone euro) demeureraient sensiblement endettés. L'assainissement du bilan de ces agents prendra du temps pour effacer les plaies engendrées par la crise et pèsera sur l'investissement;
- dans un contexte de marchés du travail encore difficile, en particulier au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Espagne, la consommation serait atone. En outre, comme l'a récemment souligné l'OCDE, le redressement de l'emploi est beaucoup plus lent que celui de la production. Par conséquent, la tendance générale est à la stabilité du taux de chômage dans la zone OCDE autour de 8,3 % (1).

Ces différents éléments conduisent la DGT à se montrer prudente dans ses prévisions relatives à l'environnement international. Les prévisions de croissance des principaux pays développés présentées dans le *Rapport économique, social et financier* sont ainsi en ligne avec celles du Fonds monétaire international ⁽²⁾ et celles des membres du groupe technique, exception faite de la perspective de croissance pour les États-Unis (voir graphique ci-après ⁽³⁾).

En effet, dans les prévisions du Gouvernement, la **croissance des États-Unis** ralentirait fortement pour **passer de 2,6 % du PIB en 2010 à 1,7 % du PIB en 2011** alors que la prévision du FMI est de 2,3 % et la moyenne des prévisions des conjoncturistes est de 2,2 % en 2011 (les écarts de prévision étant

⁽¹⁾ OCDE, évaluation intérimaire au 9 septembre 2010, « Quelles sont les perspectives économiques pour les pays de l'OCDE ? »

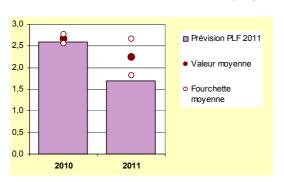
⁽²⁾ Dans ses Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2010.

⁽³⁾ Les graphiques ci-après doivent être lus de la façon suivante : la pomme rouge constitue la valeur moyenne des prévisions du groupe technique et les deux pommes blanches représentent les bornes hautes et basse de la fourchette moyenne. Celle-ci est à deux écarts types de la distribution des données. La borne basse est donc égale à la valeur moyenne moins un écart type, la borne haute est égale à la valeur moyenne plus un écart type. Par définition de l'écart type, il existe des données excédant les bornes haute et basse.

relativement marqués puisque la fourchette movenne des prévisions va de 1,8 % à 2,7 %, Deutsch Bank prévoyant même une croissance de +3,1 %). Le Gouvernement justifie sa prévision par le fait que la consommation privée, qui représente 70 % du PIB américain, ne devrait croître que modérément en raison du faible dynamisme du revenu des ménages et du processus de désendettement en cours. De plus, l'investissement des entreprises, qui avait accéléré début 2010, ralentirait en 2011, en lien avec des capacités productives encore largement sousutilisées. Conséquence de cette atonie, le déficit courant américain, après s'être fortement accru début 2010, se réduirait lentement. La situation resterait également difficile sur le marché immobilier (commercial et résidentiel), et devrait se dégrader à nouveau dès le troisième trimestre 2010, avec la fin du crédit d'impôt pour l'achat de logements et l'existence d'un stock élevé de logements vacants. Enfin, le marché du travail ne s'améliorerait que lentement à l'horizon 2011, du fait du manque de dynamisme de l'activité et de son caractère peu intensif en emplois. Au-delà du déclin structurel du secteur manufacturier (1) (renforcé par les difficultés de l'industrie automobile), les difficultés d'autres secteurs particulièrement touchés par la crise (comme la finance) devraient freiner la progression de l'emploi pendant la reprise.

CROISSANCE DU PIB AUX ÉTATS-UNIS PRÉVISION DU GOUVERNEMENT COMPARÉE À UNE SYNTHÈSE DES PRÉVISIONS DU GROUPE TECHNIQUE

(en %)



En revanche, les prévisions de la DGT sont en ligne avec celles du FMI et du groupe d'experts s'agissant de la situation de l'**économie chinoise :** + 10 % de croissance du PIB en 2010 et + 9% en 2011. Tandis que l'investissement ralentirait fortement suite au contrecoup du plan de relance et aux récentes mesures restrictives prises par le gouvernement sur le marché immobilier, les exportations profiteraient à plein du rebond du commerce mondial. Parallèlement,

⁽¹⁾ Selon l'INSEE, les industries manufacturières sont des industries de transformation des biens, c'est à dire principalement des industries de fabrication pour compte propre mais elles concernent aussi la réparation et l'installation d'équipements industriels ainsi que des opérations en sous-traitance. Relèvent de cette catégorie aussi bien les industries alimentaires, la fabrication de textiles (tissus, imprimés...), l'industrie de l'habillement (confection de jupes, pantalons, chaussures...), l'industrie du verre (arts de la table ou confection de bouteilles), le travail du bois (...) que les industries chimiques ou pharmaceutiques...

la consommation prendrait le relais de l'investissement en 2011 : elle serait, pour la première fois depuis 2000, le principal soutien de la croissance, stimulée par les hausses de salaires et les réformes du système de santé mises en place en 2009 ⁽¹⁾. En effet, la hausse des salaires réels devrait être proche de 15 % cette année, les importants gains de productivité permettant par ailleurs de limiter l'inflation (à environ 3 % en 2010).

De même, les prévisions du Gouvernement sont en ligne avec celles du FMI et de la moyenne des conjoncturistes s'agissant du ralentissement de l'activité au Japon : de + 3 % du PIB en 2010 la croissance de l'économie japonaise se réduirait de moitié pour atteindre + 1,5 % en 2011. La croissance serait principalement soutenue par l'investissement des entreprises – à la faveur du rétablissement de la productivité – et le dynamisme des exportations, en lien avec la vigueur de la demande mondiale et malgré l'appréciation passée du yen. En revanche, avec la dissipation du 5^e plan de relance, l'activité ralentirait fin 2010 et au deuxième trimestre 2011, avant de s'affermir à nouveau à partir de mi-2011 grâce à l'augmentation des allocations familiales. Dans un contexte d'atonie des revenus du travail, la baisse structurelle du taux d'épargne se poursuivrait pour atteindre quasiment zéro fin 2011. En outre, après une baisse du PIB de 5,2 % en 2009, la forte contraction passée de l'activité, ainsi que les effets de l'appréciation du yen conduiraient aussi bien l'inflation totale que l'inflation sousjacente à demeurer négatives au moins jusqu'en 2012.

• En Europe, la reprise se confirme en 2010 (+ 1,4 %) et s'oriente vers une croissance modérée en 2011 (+ 1,6 %) sans toutefois retrouver le niveau d'avant crise (+ 2,3 %). Il s'agit d'un scénario de croissance pour 2011 proche de la prévision moyenne du groupe technique et du FMI (+ 1,5 %), les écarts étant toutefois importants : ainsi Goldman Sachs prévoit une croissance de la zone euro de 2,2 % en 2011 tandis que Deutsch Bank et Euler Hermes sont beaucoup plus pessimistes avec une croissance de 1,1 % (voir graphique ci-après).

Selon le Gouvernement, les moteurs privés de la croissance prendraient peu à peu le relais des soutiens temporaires. En ligne avec la poursuite de l'amélioration des conditions de financement et la remontée du taux d'utilisation des capacités de production, l'investissement en équipement des entreprises se rétablirait ($\pm 2,3\%$ en 2011 contre $\pm 0,8\%$ en 2010).

⁽¹⁾ La République populaire de Chine a lancé, en avril 2009, un vaste programme visant à apporter une couverture de base à tous ses citoyens d'ici à 2020 et abandonner un système considéré comme coûteux et inefficace. En particulier, des mesures destinées à améliorer la qualité des services de soins et de santé primaire en zone rurale, où vit 80 % de la population, devrait permettre d'éradiquer des maladies infectieuses et endémiques mortelles telles que la peste pneumonique portée par les rats et les marmottes que vivent à travers le plateau de l'Himalaya (l'éruption épidémique la plus récente date d'août 2009).

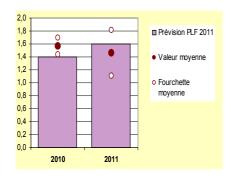
La consommation privée reprendrait également, mais dans une moindre mesure, car les marchés du travail ne s'amélioreraient que lentement en moyenne dans la zone euro. Grâce à la croissance toujours dynamique des pays émergents, notamment asiatiques, la hausse de la demande mondiale adressée à la zone euro serait robuste (+ 13 % en 2010 et + 9 % en 2011), de sorte que le commerce extérieur continuerait de soutenir l'activité. La croissance de la consommation publique devrait quant à elle être atone, la plupart des économies de l'Union Monétaire s'étant en effet engagées dans un processus de maîtrise de leurs déficits publics.

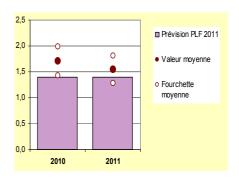
Dans ce contexte de croissance modérée de l'activité, **l'inflation totale,** mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), **devrait se stabiliser à un faible niveau :** + **1,4** % **en 2010 et 2011.** Il s'agit d'une estimation très prudente, inférieure à la fourchette moyenne des prévisions des membres du groupe technique, situées entre 1,1 % et 1,9 % (voir le graphique ci-après).

PRÉVISION DU GOUVERNEMENT COMPARÉE À UNE SYNTHÈSE DES PRÉVISIONS DU GROUPE TECHNIQUE

Croissance du PIB en zone euro

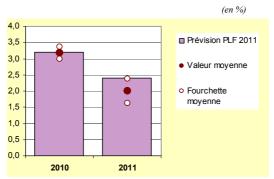
Inflation en zone euro (en %)





Au sein de la zone euro, la **situation de l'économie allemande** retient particulièrement l'attention. Alors que la moyenne des prévisions des conjoncturiste et la prévision du FMI se situent à +2 %, celle du Gouvernement français est plus optimiste : à + 2,4 % en 2011, il s'agit d'une croissance supérieure à celle attendue en France (+2 %). Selon le Gouvernement, le dynamisme de la demande mondiale et le redressement du taux d'utilisation des capacités de production continueraient à soutenir le couple exportation-investissement, moteur de la croissance allemande. En revanche, la consommation privée est demeurée relativement atone en début d'année, à l'image de ce qui s'observe outre-Rhin depuis une dizaine d'années, et ce malgré la très bonne tenue de l'emploi. Le faible dynamisme de la consommation devrait persister, suite à une nouvelle phase de modération salariale visant à rétablir la compétitivité des entreprises.

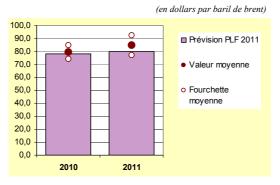
CROISSANCE DU PIB EN ALLEMAGNE Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique



Comme de coutume, le scénario macro-économique du Gouvernement relatif à l'environnement international est sensible à la survenance de **divers aléas**, *a fortiori* dans un contexte de début de sortie de crise.

Le premier aléa réside dans l'évolution du **cours du baril de pétrole**. Les prévisions de la DGT sont fondées, comme de coutume, sur l'hypothèse conventionnelle d'une stabilisation en 2011 du prix du baril à son point haut de ces dernières semaines, en l'occurrence **80 dollars** (après 78 dollars en 2010). Ce niveau paraît légèrement optimiste au regard de la fourchette moyenne des prévisions dégagées au sein du groupe technique (de 77 dollars à 92 dollars).

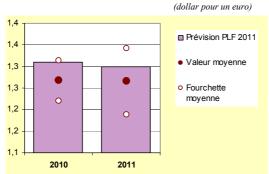
PRIX DU PÉTROLE Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique



Autre aléa habituel, le **taux de change** entre l'euro et le dollar serait, lui aussi, « gelé » en prévision, à **1,30 dollar pour un euro** en 2011 (après 1,31 dollar en 2010). Les prévisions des membres du groupe technique en la matière sont toujours très étalées, la fourchette moyenne allant de 1,19 à 1,34 dollar en 2011. De surcroît, l'évolution par rapport à 2010 fait l'objet d'interprétations divergentes : un tiers des instituts (notamment le centre de prévision de

l'Expansion, Morgan Stanley, OFCE, Société générale, BNP, COE-Rexecode, Crédit Agricole) prévoit la poursuite de la baisse du dollar en 2011, tandis que les deux autres tiers (en particulier Barclays, Deutsch Bank, Exane) tablent sur son appréciation d'une année sur l'autre.

TAUX DE CHANGE Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique



Enfin, l'une des incertitudes pesant sur la situation économique de 2011 réside dans le calendrier et l'ampleur de la **normalisation des différentes** politiques budgétaires et monétaires.

Selon le FMI, la politique budgétaire serait durcie en 2011. Dans les pays avancés, les soldes budgétaires ont augmenté d'environ 5 % du PIB en 2009, après une détérioration de 2,5 % en 2008. En termes structurels, ou en termes corrigés des variations cycliques, la dégradation a avoisiné 2,5 % en 2009, le reste résultant des effets automatiques de la récession sur les recettes fiscales et les dépenses sociales. Il est maintenant prévu que les soldes progressent d'environ 0,75 % en 2010 et de 1,25 % en 2011, en raison d'une hausse des recettes et d'une diminution des dépenses allant de pair avec la reprise. Au sein de la zone euro, l'engagement est pris par l'ensemble de pays de tout mettre en œuvre pour assainir leurs finances publiques et réduire leur déficit budgétaire.

En matière monétaire, selon le Gouvernement, les taux directeurs des banques centrales n'augmenteraient pas à l'horizon fin 2011. En tout état de cause, le mouvement de relèvement des taux directeurs par les banques centrales devra être suffisamment graduel pour ne pas contrarier le retour de la croissance.

II.- UNE REPRISE MODÉRÉE MAIS ÉQUILIBRÉE EN FRANCE

• Après le retournement historique subi à partir du deuxième trimestre 2008, l'économie française a renoué avec la croissance au deuxième trimestre 2009 (\pm 0,2 %), confirmant ainsi que notre pays a mieux résisté que d'autres à la récession (1).

La sortie de crise de l'économie s'est accélérée au deuxième trimestre 2010 avec une croissance de + 0,7 % de sorte que, sans être accusé de rêver, le Gouvernement peut légitimement espérer 1,5 % de croissance en France en 2010. En effet, pour la première fois depuis la crise de 2008, l'investissement des entreprises a progressé, la consommation des ménages a une nouvelle fois augmenté et l'économie française a créé 59 000 emplois salariés marchands au premier semestre, permettant un deuxième trimestre consécutif de baisse du chômage.

1,5% 1,0% 0,5% 0,0% -1,5% -1,0% -2,5% 2007 2008 2009 2010 Demande intérieure Échanges extérieurs — PIB

LES CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE TRIMESTRIELLE DU PIB

Source: INSEE, Comptes nationaux trimestriels (septembre 2010).

Comme le montre ce graphique, le rebond du PIB au deuxième trimestre de cette année s'explique principalement par une **amélioration de la demande intérieure**. Les dépenses de consommation des ménages s'accélèrent, stimulées par des dépenses en services un peu plus dynamiques (+ 0,6 % après + 0,4 %), et un moindre recul de la consommation de biens manufacturés (-0.9 % après -1.9 %). La baisse des achats d'automobiles est notamment un peu moins forte ce trimestre (-5.1 % après -7.2 %). À l'inverse, les dépenses en énergie ralentissent (+ 1,2 % après + 2,8 %), après un hiver particulièrement rigoureux.

⁽¹⁾ Une étude annexée au Rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances pour 2010 était consacrée à cette question (« Pourquoi la France a-t-elle relativement bien résisté à la crise économique mondiale ? »). La meilleure résistance de l'économie française est principalement attribuée au « caractère relativement équilibré de la croissance française avant la crise, [à] l'importance des stabilisateurs automatiques et [au] ciblage approprié du plan de relance ».

En revanche, le solde extérieur s'est dégradé au deuxième trimestre 2010. Les exportations totales ralentissent, du fait des produits manufacturés ($\pm 2.9\%$), principalement en automobiles et en biens d'équipement. À l'inverse, les importations totales s'accélèrent ($\pm 4.2\%$ après $\pm 1.8\%$), du fait notamment des produits énergétiques ($\pm 5.1\%$ après $\pm 6.7\%$) et des biens de consommation ($\pm 7.3\%$ après $\pm 2.4\%$).

• Dans la mesure où l'environnement international est porteur pour la France, la croissance française se redresserait progressivement pour atteindre 2 % en 2011, soit une performance supérieure à celle de la zone euro (+ 1,4 %). La croissance, bien que modérée, serait équilibrée : l'emploi et toutes les composantes de l'activité – exportations, investissement, consommation, variations de stocks – seraient bien orientés et l'inflation demeurerait contenue.

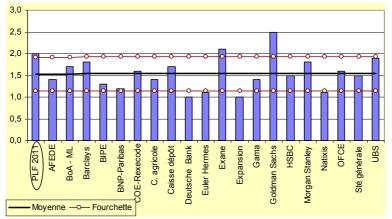
Le Gouvernement considère en effet que la France bénéficiera de quatre moteurs de croissance :

- -1'accélération de la demande mondiale et la dépréciation de l'euro tireraient les exportations ;
- le ralentissement du déstockage pourrait également contribuer à la croissance en 2011 (+ 0,5 %) ;
- l'investissement des entreprises augmenterait de 5,5 % car il serait porté par des taux d'intérêt favorables et par la réforme de la taxe professionnelle ;
- enfin, les revenus d'activité commenceraient à prendre le relais du soutien public. La masse salariale poursuivrait son redressement en 2011 bénéficiant de l'amélioration du marché du travail. En effet, en 2011, les créations d'emplois salariés marchands s'accéléreraient à + 160 000, soutenues par le raffermissement des perspectives d'activité. Les contrats aidés dans les secteurs non marchands, qui ont permis d'amortir les effets de la crise, devraient diminuer. Les créations d'emplois non salariés se maintiendraient en revanche au niveau de 2010, en lien avec le succès rencontré par le statut d'auto-entrepreneur. L'emploi total progresserait alors de près de 230 000. Il s'ensuivrait un redressement du pouvoir d'achat des ménages qui bénéficieraient d'une inflation modérée de 1,5 %.

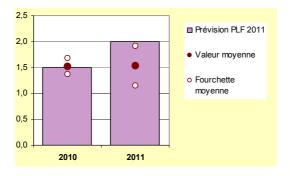
Il faut cependant noter que la moyenne des prévisions du groupe d'experts relative à la croissance française et la prévision du FMI sont moins optimistes que celle du Gouvernement, les premières étant fixées à +1,53% et la seconde à +1,6% en 2011. Seuls Exane et Goldman Sachs ont une prévision de croissance supérieure à celle du Gouvernement qui s'établit à 2,2% pour la première et +2.5% pour la seconde.

CROISSANCE DU PIB EN FRANCE EN 2011 Prévision du gouvernement comparée aux prévisions du groupe technique

(en % du PIB)



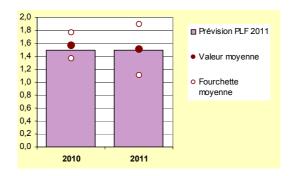
CROISSANCE DU PIB EN FRANCE Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique (en %)



En outre, **comme en 2010**, le Gouvernement estime à **1,5** % l'évolution de l'**indice des prix à la consommation** hors tabac en moyenne annuelle pour 2011. Les prévisions des membres du groupe technique sont convergentes en moyenne, mais la fourchette des prévisions est relativement large – comme le montre le graphique ci-après.

INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION (hors tabac)
Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique

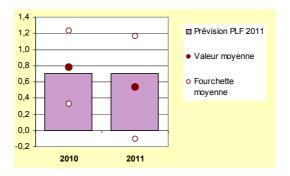
(moyenne annuelle, en %)



Selon le Gouvernement, **le pouvoir d'achat du salaire moyen par tête** (SMPT) **serait donc stabilisé en 2011 à 0,7 % comme en 2010**. Cette prévision, qui correspond quasiment à la moyenne dégagée au sein du groupe technique pour 2011 (+ 0,8 %), ne ferait toutefois pas l'objet d'un consensus, vu les écarts très importants de prévisions des conjoncturistes.

PRÉVISION DU GOUVERNEMENT COMPARÉE À UNE SYNTHÈSE DES PRÉVISIONS DU GROUPE TECHNIQUE SUR LE SMPT

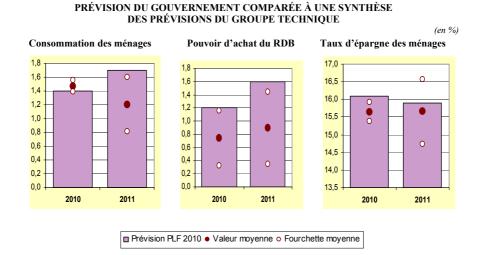
(en %)



De la même manière, la prévision gouvernementale d'évolution du pouvoir d'achat mesuré par le revenu disponible brut (RDB) s'avère nettement plus optimiste (+ 1,6 % contre + 1,2% en 2010) que celle du groupe d'experts (0,9 % en 2011 contre 0,8 % en 2010). Passant du simple au double, la prévision du Gouvernement s'explique essentiellement par la plus grande prise en compte du rebond des revenus nets de la propriété et de l'amélioration du marché de l'emploi. En conséquence de la progression du pouvoir d'achat des ménages entre 2010 et 2011, le Gouvernement table sur une croissance de la consommation des ménages légèrement supérieure l'année prochaine : elle augmenterait de 1,7 % en 2011, au lieu de 1,4 % en 2010. Les conjoncturistes du

groupe technique se montrent globalement plus pessimistes, mais leurs prévisions sont là encore particulièrement dispersées (voir le graphique ci-après). Dès lors, les divergences relevées à propos de l'évolution du RDB semblent davantage se répercuter sur les prévisions relatives au **taux d'épargne des ménages**. Dans le scénario associé au présent projet de loi de finances, les ménages réduiraient leur épargne de précaution dans un contexte de consolidation budgétaire, leur taux d'épargne passant de 16,1 % du RDB en 2010 à **15,9** % en 2011. Au contraire, ce taux a plutôt tendance à stagner dans les prévisions présentées au sein du groupe technique.

Les graphiques ci-après récapitulent et synthétisent les prévisions relatives à la consommation des ménages, au pouvoir d'achat du RDB et au taux d'épargne des ménages.

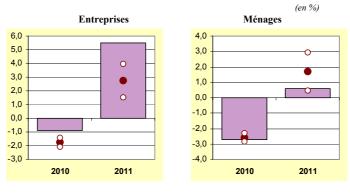


En 2011, l'investissement des entreprises poursuivrait son accélération atteignant une croissance de 5,5 % contre -0,9 % en 2010. Les dépenses d'équipement des entreprises non financières s'accéléreraient fortement (+ 8 %), tirées par une valeur ajoutée dynamique et la poursuite des effets de la suppression de la taxe professionnelle. L'investissement en construction ne pèserait quasiment plus sur l'investissement total (-0,3 point), comme le suggèrent les premiers signes de stabilisation (permis de construire et mises en chantier). Ces signes se traduiront progressivement dans les chiffres d'investissement de la comptabilité nationale, au fur et à mesure de la réalisation effective des travaux. L'investissement en construction bénéficierait par ailleurs des mesures du plan de relance pour la construction de logements sociaux. Le taux d'investissement des sociétés non financières, qui avait atteint un niveau historiquement élevé en 2008 de 21 %, se stabiliserait à 20 % en prévision. Ce niveau reste supérieur au précédent point bas de 1997, en lien notamment avec des conditions financières plus accommodantes que dans les années 1990 et une fiscalité favorable

(suppression de la taxe professionnelle, réforme du crédit d'impôt recherche). Dans l'ensemble, les prévisions d'investissement des entreprises présentées au sein du groupe technique tablent sur une progression de l'investissement des entreprises, mais à un rythme moins prononcé que celui envisagé par le Gouvernement. En moyenne, l'investissement des entreprises passerait de -1.8% en 2010 à +2.7% en 2011. Seule HSBC présente une estimation plus optimiste que celle du Gouvernement à +6.1% en 2011 contre -1.8% en 2010.

En sens inverse, les instituts membres du groupe technique se montrent plus optimistes que le Gouvernement à propos de l'**investissement des ménages**. Selon la DGT, celui-ci progresserait en 2011, à + **0,6** %, après – 2,6 % en 2010. La progression est globalement plus marquée au sein du groupe technique, dont la fourchette moyenne des prévisions pour 2011 est comprise entre + 0,47 % et + 2,92 %.

INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES ET DES MÉNAGES Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique



□ Prévision PLF 2010

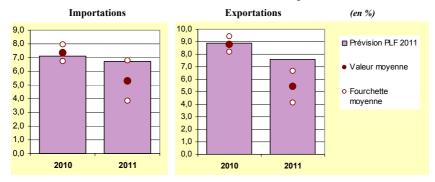
Valeur moyenne

Fourchette moyenne

Par ailleurs, alors que les prévisions en la matière sont habituellement négligeables, la variation des stocks fait l'objet d'incertitudes significatives. On sait qu'en période de faible croissance les comportements de déstockage peuvent accentuer la décélération de l'activité. À l'inverse, la reconstitution des stocks peut jouer un rôle d'accélérateur de la production manufacturière. Dans un contexte économique particulièrement incertain, ce caractère « procyclique » de la variation de stocks constitue un aléa important pesant sur les prévisions pour 2011. La DGT table en effet sur une contribution substantielle de la variation des stocks à la croissance l'année prochaine, à hauteur de 0,5 point de PIB. Quoique un peu supérieure à la moyenne dégagée au sein du groupe technique (0,4 point), cette estimation paraît relativement prudente, dès lors qu'elle se situe dans la fourchette moyenne des prévisions, comprise entre 0,09 point et 0,66 point de PIB.

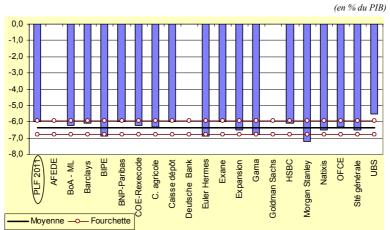
Quant aux échanges extérieurs, le Gouvernement prévoit qu'après le rebond de la **demande mondiale adressée à la France** en 2010 (+11,5 %), celleci progresse à un niveau toujours supérieur à sa tendance historique même si elle serait ramenée à +7,6 % en 2011. En conséquence, les **exportations** progresseraient en 2011 moins vite qu'en 2010 mais resteraient dynamiques, encore soutenues par les effets retardés de la dépréciation de l'euro (+7,6 % contre +8,9 %). Il en irait de même du rythme d'évolution des **importations**: +6,7 % dans les perspectives associées au présent projet de loi de finances contre +7,1 % en 2010. Il faut cependant noter que les prévisions du groupe d'experts sont moins optimistes en moyenne (+5,4 % pour les exportations et +5,3 % pour les importations). Au total, la contribution des échanges extérieurs à la croissance française en 2011 serait négative pour les conjoncturistes (-0,1 point) et positive pour le Gouvernement (+0,1 point).

PRÉVISION DU GOUVERNEMENT COMPARÉE À UNE SYNTHÈSE DES PRÉVISIONS DU GROUPE TECHNIQUE



Enfin, contrairement à l'habitude, les prévisions de **déficit public** présentées par le Gouvernement, soit **7,7 % du PIB en 2010** puis **6 % du PIB en 2011**, sont plus optimistes que celles des membres du groupe technique. La moyenne des prévisions se situe à 6,4 % en 2010. Seuls quatre conjoncturistes ont une prévision conforme (BNP Paribas, Caisse des dépôts et Exane) ou plus optimiste (– 5,5% pour UBS) que celle du Gouvernement (voir le graphique ciaprès). Il faut néanmoins se féliciter du fait que tous les conjoncturistes prévoient un déficit à la baisse en 2011 compte tenu des efforts prévus par le Gouvernement dans le présent projet de loi de finances.

LE DÉFICIT PUBLIC EN 2011 Prévision du gouvernement comparée aux prévisions du groupe technique



EXTRAITS DES SCÉNARIOS MACRO-ÉCONOMIQUES PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE TECHNIQUE

(octobre 2010)

| | PF | PLF 2011 | AFEDE | DE | BoA - ML | M | Barclays | ys | BIPE | Д 4 | BNP. | | CDC | S ex | COE | C. agricole | | Deutsche Bank | - | Euler | Ä | Exane |
|--|------|----------|--------------------|------|----------|---------|----------|---------|-----------|--------|---------|------|------------|------|------|-------------|--------------|------------------|------|--------|------|-------|
| | 2010 | 2011 | 2010 2011 | | 2010 | 2011 | 2010 2 | 2011 20 | 2010 2011 | 7 | 2011 | | 2010 2011 | 2010 | 2011 | 2010 2 | 2011 | 2010 2011 | 7 | 0 2011 | 2010 | 2011 |
| Environnement international | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Prix du pétrole (dollar par baril) | 78,0 | 80,0 | 80,0 | | | | | | 80,2 93,8 | | | | | 75,3 | 74,6 | | _ | | 4 | | 80,0 | 83,0 |
| Taux à 3 mois USA | | | 0,30 | 0,70 | | _ | | 1,3 | 4, 1,0 | _ | | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | | - | | _ | | 0,2 | 0,3 |
| Taux à 10 ans USA | | | 3,3 | | | | | | | | 2,1 | 2,5 | | 3,1 | 3,2 | | | 3 2,5 | ١٥. | | 2,8 | 3,1 |
| Croissance du PIB USA (a) | 2,6 | 1,7 | 2,9 | | 2,6 | 8, | | 2,8 | | | 1,6 | 2,8 | 2,0 | 2,7 | 2,3 | 2,6 | | 2,8 3,1 | 7 | | 2,6 | 2,2 |
| Croissance du PIB Japon (a)) | 3,0 | 1,5 | 1,7 | 1,5 | 2,8 | | | 1,4 | | | | 2,9 | | 2,9 | 6,0 | | 1,5 | 2,5 0,3 | 7 | 1,1 | 2,8 | 1,6 |
| Cours euro/dollar | 1,31 | 1,30 | 1,23 | 1,26 | 1,20 | ÷ | 1,25 1 | 1,30 | 1,29 1,30 | 1,32 | 1,23 | 1,29 | 1,30 | 1,29 | 1,17 | 1,22 | 1,15 | 1,32 1,34 | 4 | | 1,25 | 1,35 |
| Demande mondiale France (b) | 11,8 | 7,7 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Situation zone euro | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Taux à 3 mois zone euro | | | 09'0 | 09'0 | 1,0 | 1,5 | | | 0,8 1,2 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 6'0 | 9'0 | 0,5 | | 1,9 | | | | 1,0 | 1,3 |
| Taux à 10 ans zone euro | | | 3,40 | 3,60 | 2,3 | 3,0 | | | ,8 3,0 | | 2,2 | 2,8 | 3,1 | 3,0 | 3,0 | 2,8 | 3,8 | 2,7 2,6 | | | 2,5 | 2,7 |
| Indice des prix consommation (a) | 4, | 1,4 | ر د, | 1,6 | 1,6 | 8, | 6,1 | 1,7 | | 2,0 | 4, | | | 1, | 1,5 | | 2,0 | 1,8 1,7 | _ | | 1,7 | 4, |
| Croissance du PIIB zone euro (a) | 4, | 1,6 | 1,2 | 1,3 | 1,6 | 4, | | | 1,5 1,5 | 1,7 | <u></u> | 1,5 | 1,9 | 1,6 | 4, | | 7,2 | | 1,5 | 5 1,0 | 1,6 | 1,7 |
| Croissance du PIB Allemagne (a) | 3,2 | 2,4 | 3,0 | 1,7 | 3,1 | 1,8 | | | | | | 2,7 | | 3,4 | 1,8 | | 2,3 | | | | 3,0 | 2,6 |
| Équilibre des biens et services 🙉 | | | | | | | | | | - | | _ | | _ | - | | - | | - | | - | |
| Croissance du PIB en France | 1,50 | 2,00 | 1,20 | _ | 1,5 | 1,7 | . 5,1 | 1,8 | 1,5 1,3 | 1,5 | | 1,8 | | 1,7 | 1,6 | | | | | 1,1 | 1,6 | 2,1 |
| Consommation des ménages | 4, | 1,7 | 1,2 | 1, | 4, | <u></u> | | _ | ,4 0,8 | | | 1,6 | | 1,5 | 1, | | 1,5 | 1,5 0,8 | | | 1,5 | 1,6 |
| Investissements des entreprises | 6,0 | 2,5 | | | -2,0 | 2,4 | | ٠,٠ | | | | | | -1,6 | 3,0 | | | | -1,8 | 8 2,2 | 6'0- | 4,9 |
| Investissement des ménages | -2,7 | 9,0 | | | -2,7 | 2,5 | | ٠,٠ | | _ | | -2,0 | 0,4 | -2,7 | 1,8 | -2,8 | | | | | -2,4 | 4, |
| Importations | 7,1 | 2'9 | 7,2 | 4,7 | 2,9 | 3,8 | 7,5 | 6,6 7 | | 7,5 | | 6,3 | | 2,5 | 5,1 | | 4,4 | 7,2 4,0 | | | 8,3 | 2,9 |
| Exportations | 6,8 | 9,7 | 8,5 | 5,4 | 8,3 | 3,9 | | | 9,5 6,9 | | 2,7 | 8,0 | 3,5 | 8,7 | 5,2 | | 3,7 | 8,5 4,2 | 8,8 | 3 5,4 | 9,2 | 9'9 |
| Variation des stocks (b) | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | | 0 | ,4 0,6 | 9,0 | 9,0 | 0,5 | 0,5 | 2,0 | 0,5 | 9,0 | 0,5 | 0,4 0,2 | 0,5 | 5 0,2 | 0,7 | 0,3 |
| Prix, salaires, emploi (a) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Emploi salarié | -0,5 | 9,0 | | | 0,3 | 4, | | | | 0, | 0,3 | 9,0 | 0,7 | -0,4 | 0,4 | -0,3 | 2,0 | | | | 0,3 | 0,4 |
| Emploi total | | | -0,4 | 0,0 | 0,0 | 1,0 | 0,0 | 0,7 | -0,2 0,3 | | | 9,0- | | -0,1 | 0,3 | | 9,0 | | | | 0,1 | 0,3 |
| Indice des prix consommation en France | | 1,5 | 7, | 1,5 | 4, | 7, | | | 1,9 1,9 | 1,5 | 4, | 4, | | 1,7 | 1,3 | 7,5 | 9,1 | | 4, | | 7,5 | 4, |
| Pouvoir d'achat du SMPT (moy ann) @ | 2,0 | 2,0 | | | 1, | 0,1 | | | | | | 1,3 | 0,2 | 1,0 | 0,7 | | ر | | 1,0 | 1,2 | | |
| Pouvoir d'achat du RDB (d) | 1,2 | 1,6 | 0,3 | 9,0 | 0,0 | 0,1 | | 0 | ,4 0,0 | 8,0 | 0,8 | 0,7 | 8,0 | 9'0 | 0,8 | | 1,2 | | 0, | | 1,2 | 1,4 |
| Comptes d'agents | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Taux d'épargne ménages 🙉 | 16,1 | 15,9 | 15,8 | 14,9 | | 15,4 | | ~ | | | | | | 15,5 | 15,2 | | 18,8 | | 15,6 | 6 15,9 | | |
| Taux de marge des entreprises (a) | 30,7 | 30,6 | | | 30,5 | | | Ñ | | | | | | 30,8 | 30,7 | | 30,7 | | | | 30,5 | |
| Capacité de financement des APU (e) | -7,7 | -6,0 | | | | | - 9'2- | -6,1 | တို | 9 -7,5 | -6,0 | | 9,0 | | -6,2 | 0 | -6,3 | | -7,1 | 1 -6,9 | -7,2 | -6,0 |
| Capacité de financement de la Nation (e) | | | | | -2,5 | -2,6 | | -,2 | 9 -2 | 80 | | -1,6 | <u>1</u> , | 4,2 | -3,9 | -1,8 | 9, | | | | -1,9 | -2,0 |

⁽a) Taux de croissance annuelle, en %.
(b) Contribution à la croissance du PIB, en point de PIB.

⁽c) SMPT: salaire moyen par tête. Taux de croissance, en %. (d) RDB: revenu disponible brut des ménages. Taux de croissance, en %.

EXTRAITS DES SCÉNARIOS MACRO-ÉCONOMIQUES PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE TECHNIQUE

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | octobre 2010, | 2010) |
|--|------|----------|------|-----------|------|------|------|------------------|------|------|------|-------------------|---------|------|------|------|-----------------|------------|---------------|----------|
| | PLF | PLF 2011 | Exp | Expansion | ő | Gama | Golc | Goldman Sachs | HSBC | 30 | Mor | Morgan Stanley | Natixis | ixis | P | OFCE | Sté générale | é rale | UBS | S |
| | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 |
| Environnement international | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Prix du pétrole (dollar par baril) | 78,0 | 80,0 | | | 78,0 | 86,0 | 92,0 | 101,0 | 78,0 | 0,77 | 95,0 | 100,0 | 0'92 | 79,0 | 77,0 | 84,0 | 78,0 | 85,0 | 2,97 | 79,0 |
| Taux à 3 mois USA | | | 0,3 | | 0,2 | 4,0 | 0,5 | 9,0 | 0,5 | 9,0 | 0,2 | 1,3 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 9,0 | 2,0 | 1,5 |
| Taux à 10 ans USA | | | 2,7 | | 3,3 | 3,3 | 2,5 | က | 3,1 | 2,8 | က | 4,3 | 3,1 | 2,9 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,4 | က | 3,5 |
| Croissance du PIB USA (a) | 2,6 | 1,7 | | | 2,7 | 2,2 | 2,6 | 1,8 | 2,8 | 2,4 | 2,7 | 2,7 | 2,5 | 1,7 | 2,6 | 2,0 | 2,7 | 2,5 | 2,7 | 2,7 |
| Croissance du PIB Japon (a) | 3,0 | 1,5 | | | 3,0 | 1,2 | 2,9 | 1,3 | 3,0 | 1,0 | 3,0 | 1,0 | 2,8 | 1,3 | 3,2 | 1,9 | 2,7 | 1,5 | 3,2 | 1,7 |
| Cours euro/dollar | 1,31 | 1,30 | 1,25 | 1,20 | 1,31 | 1,34 | 1,22 | 1,38 | 1,30 | 1,35 | 1,32 | 1,29 | 1,29 | 1,30 | 1,30 | 1,25 | 1,28 | 1,23 | 1,15 | 1,10 |
| Demande mondiale France (b) | 11,8 | 7,7 | | | | | | | 2,6 | 2,2 | 9,5 | 5,0 | | | 12,9 | 7,1 | 8,8 | 5,6 | | |
| Situation zone euro | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Taux à 3 mois zone euro | | | 1,0 | 1,0 | 6'0 | 1,2 | 0,6 | 1,8 | 8,0 | 6,0 | 6,0 | 0,1 | 8,0 | 1,1 | 8,0 | 6,0 | 8,0 | <u>4</u> , | 1,0 | 4, 8, |
| Taux à 10 ans zone euro | | | 2,6 | | 3,1 | 3,0 | 2,7 | 3,2 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | 3,3 | 2,7 | 2,4 | 3,7 | 3,7 | 2,7 | 2,9 | 2,4 | 3,2 |
| Indice des prix consommation (a) | 4,1 | 4, | | | | | | | 1,8 | 4, | 2,1 | 1,5 | 1,8 | 1,1 | 1,5 | 1,1 | 1,5 | 6,1 | 2,0 | 1,6 |
| Croissance du PIIB zone euro (a) | 4,1 | 1,6 | 1,5 | | 1,6 | 1,3 | 1,7 | 2,2 | 1,7 | 4,1 | 1,7 | 4,1 | 4,1 | 6,0 | 1,7 | 1,7 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 6,1 |
| Croissance du PIB Allemagne (a) | 3,2 | 2,4 | | 1,8 | 3,2 | 1,8 | 3,1 | 2,6 | 3,0 | 1,7 | 3,4 | 1,7 | 3,0 | 1,3 | 3,4 | 2,5 | 3,3 | 2,0 | 3,3 | 2,2 |
| Équilibre des biens et services (a) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Croissance du PIB en France | 1,50 | 2,00 | 1 | | 4, | 4, | 1,7 | 2,5 | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 1,8 | 1,5 | 1,1 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 7,5 | 1,7 | 6,1 |
| Consommation des ménages | 4,1 | 1,7 | 4, | | 1,5 | 1,2 | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 8,0 | 4,1 | 0,7 | 1,5 | 6,0 | 1,5 | 7,5 | 1,6 | 1,7 |
| Investissements des entreprises | 6'0- | 5,5 | | | -1,8 | 2,5 | | | -1,8 | 6,1 | -1,5 | 3,2 | -2,1 | 1,9 | -2,2 | 1,7 | -1,8 | 3,1 | | |
| Investissement des ménages | -2,7 | 9'0 | | 1,0 | -2,7 | 1,5 | | | -2,6 | 3,3 | -2,0 | 1,3 | -2,8 | 1,5 | -2,8 | 6,0 | -2,7 | 1,7 | | |
| Importations | 7,1 | 6,7 | | | 7,3 | 2,8 | 6,5 | 3,1 | 2'9 | 2,0 | 8,1 | 5,1 | 8,9 | 3,8 | 8,8 | 8,4 | 2,0 | 5,1 | 7,2 | 7,0 |
| Exportations | 8,9 | 2,6 | | | 8,8 | 5,1 | 8,5 | 4,5 | 8,1 | 4,1 | 10,7 | 7,3 | 8,6 | 3,8 | 9,4 | 7,2 | 8,6 | 5,1 | 0,6 | 7,1 |
| Variation des stocks (b) | 0,3 | 0,5 | | 0,4 | 0,3 | 0,0 | | | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 0,0 | 0,5 | 0,2 | 6,0 | 1,2 | 0,4 | 0,1 | 0,4 | 0,1 |
| Prix, salaires, emploi (a) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Emploi salarié | -0,5 | 9,0 | 0,1 | 0,8 | -0,4 | 0,5 | | | 0,0 | 0,3 | | | -0,1 | -0,1 | -0,5 | -0,1 | -0,5 | 2,0 | | |
| Emploi total | 0,0 | 0,0 | | | -0,1 | 4,0 | 0,0 | 9,0 | 0,0 | 0,3 | -0,1 | 9,0 | -0,2 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | -0,2 | 9,0 | -0,1 | 1,2 |
| Indice des prix consommation en France | 1,5 | 1,5 | 1,2 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 2,1 | 2,3 | 1,6 | 1,7 | 1,6 | 1,8 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,0 | 1,5 | 1,6 | 1,8 | 1,6 |
| Pouvoir d'achat du SMPT (moy ann) ® | 0,7 | 0,7 | | | 1,2 | 6,0 | | | 0,1 | 0,0 | 0,3 | -0,8 | 2,0 | 0,3 | | | 0,1 | 0,5 | | |
| Pouvoir d'achat du RDB (d) | 1,2 | 1,6 | 1,4 | 6,0 | 1,3 | 1,3 | | | 0,4 | 1,1 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | | | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 1,7 |
| Comptes d'agents | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Taux d'épargne ménages (a) | 16,1 | 15,9 | 16,1 | 16,1 | 16,1 | 16,2 | 15,3 | 16,0 | 15,3 | 15,0 | 15,5 | 15,0 | 15,6 | 15,2 | 15,7 | 15,9 | 15,8 | 15,5 | 15,7 | 16,1 |
| Taux de marge des entreprises (a) | 30,7 | 30,6 | | | | | | | 31,0 | 31,5 | | | 30,5 | 31,0 | | | 29,6 | 30,0 | 30,5 | 30,4 |
| Capacité de financement des APU (e) | 7,7- | -6,0 | -7,5 | -6,5 | 9,0 | 9,9 | | | -7,7 | -6,1 | -7,8 | -7,2 | 9,0 | -6,5 | -7,7 | -6,3 | -8,2 | -6,5 | 8,9 | -5,5 |
| Capacité de financement de la Nation | 0,0 | 0,0 | | | | | | | | | -2,7 | -2,3 | | | | | -2,4 | -3,1 | | |

(a) Taux de croissance annuelle, en %. (b) Contribution à la croissance du PIB, en point de PIB.

(e) En % du PIB.

⁽c) SMPT: salaire moyen par tête. Taux de croissance, en %. (d) RDB : revenu disponible brut des ménages. Taux de croissance, en %.

ANNEXES

COMMUNICATIONS DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances) :

- 1. LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT DANS L'ÉCONOMIE PAR DES MOYENS EXTRA-BUDGÉTAIRES
- 2. LES CONDITIONS D'UNE STABILISATION EN VALEUR DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT



59213

COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(art. 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances)

LES INTERVENTIONS DE L'ETAT DANS L'ÉCONOMIE PAR DES MOYENS EXTRA-BUDGÉTAIRES

SOMMAIRE

| I. | DES DISPOSITIFS D'UNE GRANDE VARIÉTÉ | 8 |
|-----|--|----|
| A. | LES INVESTISSEMENTS PUBLICS | |
| 1. | L'investissement de l'Etat via ses opérateurs | 9 |
| 2. | Les financements privés concourant à l'investissement public | 16 |
| 3. | La prise en compte des investissements des entreprises publiques | 19 |
| B. | LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DE L'INNOVATION | 19 |
| 1. | Les interventions visant le renforcement des fonds propres des entreprises | 19 |
| 2. | Le soutien extra-budgétaire en faveur de la recherche et de l'innovation | 23 |
| C. | LES INTERVENTIONS VISANT À GARANTIR LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE | 30 |
| 1. | Les interventions en faveur du financement externe des entreprises | 30 |
| 2. | Les garanties octroyées en faveur de l'exportation | 33 |
| II. | DES OBJECTIFS SPECIFIQUES | 34 |
| A. | DE LEGITIMES OBJECTIFS PERMANENTS | 35 |
| 1. | La création de structures publiques dédiées | 35 |
| 2. | La recherche d'un effet de levier | 36 |
| 3. | Faire financer des infrastructures par l'usager | 38 |
| B. | DES OBJECTIFS DE NATURE CONJONCTURELLE, DES MÉCANISMES TEMPORAIRES | 38 |
| 1. | Les concours financiers aux établissements de crédit | 38 |
| 2. | La mobilisation de ressources extra-budgétaires dans le cadre du plan de relance | 41 |
| C. | L'ÉVENTUEL CONTOURNEMENT DE LA NORME DE DÉPENSE | |
| 1. | Une faible capacité d'investissement | |
| 2. | La tentation du recours à la débudgétisation | 51 |
| CO | NCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE | 53 |
| | | |
| PA | RTIE II: UN BILAN NUANCÉ, UNE GOUVERNANCE A PRECISER | 56 |
| I. | DES POIDS RELATIFS INEGAUX ET DES RISQUES EN APPARENCE LIMITÉS | |
| A. | DES POIDS RELATIFS TRÈS INÉGAUX | 56 |
| 1 | Les garanties | 56 |

| | Les dispositifs d'apports de fonds propres et de soutien à l'innovation | |
|----------------------|--|------|
| 3. | Les investissements publics par des moyens extra-budgétaires | |
| B. | DES RISQUES EN APPARENCE LIMITÉS | |
| 1. | Des risques différenciés pour des effets d'ampleur variable | |
| 2. utilisés | Un risque en apparence limité compte tenu des volumes en jeu et des mécanismes 70 | |
| II. | Un impact differencie sur les normes de depenses et de dette | |
| PUBLIC | QUE | •••• |
| A. | L'IMPACT AU REGARD DE LA NORME DE DÉPENSE ET DU SOLDE BUDGÉTAIRE | |
| B. du Tr <i>i</i> | L'IMPACT SUR LE SOLDE DES ADMINISTRATIONS ET SUR LA DETTE PUBLIQUE AU SENS AITÉ DE MAASTRICHT | |
| 1. financi | L'impact sur le solde public d'une opération en capital dépend de sa contrepartie ère | |
| 2. l'opérat | Le classement en opération financière dépend des caractéristiques économiques de tion | |
| 3. | L'impact des opérations en capital sur la dette publique au sens de Maastricht | |
| C. | L'IMPACT SUR LA SITUATION NETTE DE L'ETAT | |
| 1. | L'impact immédiat sur la situation nette | |
| 2. | L'impact ultérieur | |
| 3. | Le cas particulier des dotations non consomptibles | |
| III. | UNE GOUVERNANCE A PRECISER | |
| A. | UN RISQUE D'ATTEINTE AUX PRINCIPES BUDGÉTAIRES | |
| 1. | Les réponses de la LOLF au risque de débudgétisation | |
| 2. | Un risque d'atteinte aux principes budgétaires | |
| 3. | Des modalités de contrôles différentes | |
| B. | DES MODES D'INTERVENTION QUI APPELLENT UNE REFLEXION SUR LES DISPOSITIFS DE | |
| GOUVE | RNANCE | |
| 1. | Un mode de gouvernance centré sur l'évaluation économique | |
| 1. | Une approche consolidée | |

INTRODUCTION

Par lettre du 2 décembre 2009, le Président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale a fait connaître au Premier président de la Cour des comptes une liste de six sujets sur lesquels la commission demandait la réalisation d'enquêtes, sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances. Le premier thème était intitulé « Evaluation des interventions de l'Etat dans l'économie par des moyens extrabudgétaires (prêts participatifs, avances remboursables, dotations en capital, garanties) ». Sur celui-ci, la lettre indiquait que la commission souhaitait disposer d'informations avant l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2010, dont le dépôt était prévu pour le 20 janvier 2010.

Ainsi que l'avait souhaité la Commission, une note d'étape, adressée le 22 janvier 2010, a présenté une typologie large des diverses modalités d'intervention économique de l'Etat. En accord avec le Président et le Rapporteur général de la Commission, la communication finale devait être transmise pour le 15 septembre 2010.

L'enquête a été conduite auprès des services de la direction du budget, de la direction générale du Trésor, de l'Agence des participations de l'Etat, ainsi qu'auprès de la Caisse des dépôts et consignations, du Fonds stratégique d'investissement, d'Oséo et du Commissaire général à l'investissement. Elle s'est également appuyée, comme la note d'étape, sur des travaux publiés par la Cour.

La présente communication a été établie à l'issue d'une procédure contradictoire écrite avec les administrations et organismes précités, complétée par l'audition du directeur du budget et du directeur général du Trésor.

La demande d'enquête obéit à deux ordres de considérations : d'une part, l'impression que l'Etat a multiplié ces dernières années les canaux d'interventions extra-budgétaires et, d'autre part, la préoccupation des conditions d'exercice du contrôle parlementaire sur ces modalités d'intervention, anciennes ou nouvelles. Elle mentionne parmi les moyens dits extra-budgétaires des instruments qui se traduisent par une charge budgétaire initiale (prêts participatifs, avances remboursables, dotations en capital) et d'autres instruments (garanties) où la recette peut être immédiate si la garantie est assortie d'une rémunération et la charge budgétaire n'est qu'hypothétique ou différée en fonction du niveau de risque que représente le bénéficiaire de la garantie.

La notion d'interventions extra-budgétaires peut sembler nouvelle alors même qu'elle recouvre des mécanismes utilisés parfois depuis fort longtemps par les pouvoirs publics. Elle n'est pas sans lien avec celle de « débudgétisation », sans se confondre avec elle, car elle renvoie aussi à un ensemble de modalités d'actions auxquelles la puissance publique peut recourir pour démultiplier l'impact de ses mesures de soutien à

l'activité économique : recours à des opérateurs auxquels sont affectées des ressources fiscales, garanties octroyées directement ou indirectement à des agents économiques publics ou privés, mobilisation de financements d'organismes publics, tels que le groupe de la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence française de développement ou les entreprises publiques, ou de ressources privées, dans le cadre de délégations de service public ou encore de financements innovants, tels que les différents contrats de partenariat public-privé.

Sous cet angle, l'intervention sera extra-budgétaire dès lors qu'elle ne s'accompagnera pas d'un flux de crédits budgétaires. Mais elle sera également extra-budgétaire si elle se traduit par un flux de crédits permettant de s'affranchir, à l'instar du mécanisme retenu pour l'emprunt national, du principe d'annualité ou d'autres grands principes budgétaires tels que l'unité, l'universalité ou la spécialité.

Dans le cadre de la présente enquête, portant sur les interventions extrabudgétaires dans l'économie, le parti a été pris d'analyser les mesures visant à développer l'investissement public, à stimuler l'investissement privé par des dispositifs en faveur des entreprises, à encourager l'innovation et à garantir le financement de l'économie. En conformité avec la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, cette limitation du champ de l'enquête a pour effet d'exclure les instruments spécifiques à la politique sociale, ainsi que l'analyse des dépenses fiscales ou celle de l'action générale de l'Etat par l'intermédiaire de la réglementation.

A ces mécanismes poursuivant des objectifs de nature pérenne, se sont ajoutées des mesures conjoncturelles, liées à la crise économique et financière, qui ont sensiblement accru l'ampleur des interventions extra-budgétaires de l'Etat dans l'économie. Celles-ci ont également été augmentées dans la perspective de l'utilisation du produit de l'emprunt national qui vise à accroître l'effort d'investissement de l'Etat et à augmenter le potentiel de croissance de l'économie française.

L'analyse des interventions économiques de l'Etat par des moyens extrabudgétaires se heurte à des difficultés d'ordre méthodologique attachées au concept même d'interventions économiques. Celles-ci peuvent poursuivre plusieurs objectifs, comme l'aide aux entreprises, le financement d'infrastructures ou l'aménagement du territoire, et s'effectuent par l'intermédiaire d'outils très divers. L'extrême diversité des interventions conduit à croiser plusieurs axes d'analyse. Ainsi, le soutien à la recherche et au développement peut être considéré comme un investissement alors qu'il est étranger à la notion d'investissement telle qu'elle résulte de la comptabilité nationale sous la dénomination de formation brute de capital fixe. Par ailleurs, le partage qui doit être fait avec les interventions extra-budgétaires dans le domaine social et qui ne relèvent pas du champ de l'enquête souhaitée par le Parlement, comporte inévitablement une part de convention.

Ces difficultés d'ordre méthodologique justifient qu'il ne soit pas tenté de construire un agrégat unique représentatif de l'ensemble des interventions économiques extra-budgétaires de l'Etat et uniquement de celles-ci. Au demeurant, il n'existe pas de dispositif de comptabilisation susceptible de regrouper sous un même indicateur les données quantitatives se rapportant à un ensemble d'actions aussi hétérogènes. La comptabilité générale permet d'avoir une approche patrimoniale des actifs immobilisés, des passifs financiers et non financiers et des engagements hors bilan mais non de totalisation de l'ensemble. Pour autant, il reste possible de situer les différents modes

d'intervention les uns par rapport aux autres en fonction de leur poids relatif et de leur impact respectif sur les finances publiques.

Le recours à des mécanismes extra-budgétaires d'intervention dans l'économie peut être justifié par la recherche d'une plus grande efficacité et d'un meilleur retour sur investissement. De fait, certains mécanismes ont été mis en place pour bénéficier de la spécialisation des organismes chargés de les mettre en oeuvre et afin de mieux mesurer la rentabilité économique des investissements réalisés.

L'utilisation accrue de moyens extra-budgétaires peut en revanche devenir une tentation, dans un contexte budgétaire tendu, caractérisé par un déficit et un endettement très importants. Dans ce contexte, une « débudgétisation » dans l'espace, consistant à recourir à des véhicules se situant en dehors du budget, ou dans le temps, consistant à différer l'impact budgétaire de certaines mesures pourrait être recherchée.

Tout bilan des interventions extra-budgétaires se heurte aux mêmes limites que celui relatif aux interventions budgétaires dans l'économie, faute de mesure pertinente de l'efficacité et d'outils d'évaluation ex-ante et ex-post. En outre, la cohérence d'ensemble des dispositifs est difficile à appréhender eu égard à leur diversité et à l'absence de réflexion globale des pouvoirs publics sur ce sujet.

Du point de vue des finances publiques, les incidences budgétaires de ces interventions ne sont généralement pas nulles bien qu'elles soient en tout ou partie extra-budgétaires. Certains dispositifs affectent directement l'équilibre de la loi de finances (taxes affectées, non recouvrement de recettes évitant la consommation de crédits budgétaires, par exemple). D'autres conservent la nature de charges budgétaires au sens de la LOLF (dotations en capital, par exemple). Plusieurs sont porteurs de risques et susceptibles d'induire des charges futures (mise en jeu des garanties consenties, financements innovants...). Enfin, les modalités d'interventions peuvent avoir ou non un effet « déconsolidant » du point de vue de la dette publique au sens du traité de Maastricht.

Il est ainsi possible d'établir une typologie de ces interventions au regard des règles budgétaires et comptables applicables à l'Etat et de les analyser sous l'angle de leur caractère dérogatoire au regard des grands principes budgétaires (annualité, unité, universalité, spécialité, sincérité) et comptables. La mise en place de mécanismes extrabudgétaires doit également être examinée au regard de leur impact sur les autorisations parlementaires et des modalités de contrôle dont dispose le Parlement.

In fine, le développement de mécanismes extra-budgétaires conduit à distinguer entre ceux qui sont porteurs de risques budgétaires ou financiers et ceux qui se caractérisent par une absence de risque. Au regard des premiers, se pose la question des limites et des contrôles à opérer. Mais la nécessité du contrôle est également forte vis-àvis des dispositifs qui apparaissent comme des instruments de valorisation d'un patrimoine ou d'un droit. En présence de ces derniers, la mise en place d'une organisation différente du contrôle budgétaire et du contrôle de la performance doit être envisagée.

La **première partie** de ce rapport examine les dispositifs qui se caractérisent par leur grande variété (I), et les objectifs qui leur sont assignés (II).

La **seconde partie** évalue le poids relatif des différents dispositifs et les risques qui y sont associés (I), examine la traduction budgétaire et comptable de certains d'entre eux (II) et souligne la nécessité d'en préciser la gouvernance (III).

PARTIE 1 : DES DISPOSITIFS VARIES, POURSUIVANT DES OBJECTIFS MULTIPLES,

Les interventions extra-budgétaires de l'Etat dans l'économie, telles qu'entendues dans le cadre de cette enquête, recouvrent à la fois des actions de nature structurelle qui passent par la mise en place de dispositifs de longue durée, et des actions à finalité conjoncturelle visant à répondre à une situation de récession ou de crise. Les premières tendent au développement d'infrastructures ou d'autres investissements, à l'amélioration de la compétitivité de l'économie ou constituent des mesures de soutien aux entreprises. Les secondes, qui visent à assurer le financement de l'économie et à soutenir l'activité, se sont fortement développées dans la période récente.

Les dispositifs d'intervention extra-budgétaire dans l'économie, qui se caractérisent par leur grande variété (I), poursuivent des objectifs apparaissant légitimes mais dont l'accroissement pourrait devenir une tentation non dénuée de risques (II).

I. DES DISPOSITIFS D'UNE GRANDE VARIÉTÉ

La diversité même des dispositifs concernés et l'absence de définition préexistante de la notion d'intervention extra-budgétaire entraînent qu'il convient de les recenser, de les décrire et de les classer avant toute analyse générale.

Entendu comme ne se traduisant pas par un flux budgétaire ou, en présence d'un tel flux, comme s'affranchissant de la règle de l'annualité budgétaire, l'intervention extra-budgétaire dans l'économie peut concourir à la réalisation d'investissements publics (A), soutenir les entreprises et l'innovation (B) ou, de façon plus générale, garantir le financement de l'économie (C).

A. LES INVESTISSEMENTS PUBLICS

L'investissement public constitue une modalité traditionnelle d'intervention économique des Etats. La notion n'est cependant pas sans ambiguïté dès lors qu'une grande partie des investissements d'infrastructures, qui sont réalisés par des entreprises publiques ou des sociétés privées, n'est pas comptabilisée, en comptabilité nationale, parmi les investissements publics.

Alors que les investissements civils de l'Etat, qui ont représenté 3,6 Md€ en 2008 et 4,8 Md€ en 2009, concernent principalement des bâtiments, les financements d'infrastructures ou à finalité structurante sont assurés de manière extra-budgétaire, par l'intermédiaire des opérateurs de l'Etat (1), des partenaires privés (2) et des entreprises publiques (3).

1. L'investissement de l'Etat via ses opérateurs

Les ressources des opérateurs de l'Etat, qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques, sont constituées de crédits budgétaires (subventions pour charges de service public, crédits d'intervention, dotations) ou de taxes affectées.

Les crédits budgétaires versés aux opérateurs prennent la forme de subventions pour charges de service public, quasi intégralement affectées à des dépenses de fonctionnement (seulement 4 % d'investissement) et de crédits d'intervention, qui peuvent financer des investissements dans des proportions variables selon les opérateurs. Les subventions pour charges de service public, versées aux opérateurs pour compenser leurs propres dépenses de fonctionnement et d'investissement, se sont élevées en 2009 à 20,1 Md€ de crédits de paiement¹. Pour leur part, la même année, les crédits d'intervention versés aux opérateurs se sont élevés à 8,6 Md€.

Les dépenses des opérateurs peuvent aussi être financées, de manière extrabudgétaire, par des impôts et taxes affectés ». C'est le cas, notamment, pour les agences de l'eau, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou Voies navigables de France (VNF). Au total, les impôts et taxes affectés à des opérateurs se sont élevés à 8,4 Md€ en 2009. Ils ont connu une forte croissance sur les dernières années (+21 % entre 2006 et 2009). Quelques opérateurs, dont les agences de l'eau et l'ANRU sont autorisés à recourir à l'emprunt.

A titre indicatif, le tableau suivant présente les principaux opérateurs de l'Etat bénéficiant de ressources fiscales affectées :

-

¹ Source : comptabilité générale de l'Etat.

Principaux opérateurs bénéficiant de ressources fiscales affectées

| Ministère | Opérateurs | Année 2006 | Année 2007 | Année 2008 | Prévision 2009 | PLF 2010 |
|---------------------|--|---------------|---------------|-----------------|-------------------|-------------|
| | Offices et agences d'intervention agricole | 129 | 108 | 128 | 116 | 39 |
| Alimentation, | CNASEA Centre national pour l'aménagement | 42 | | | | |
| agriculture et | des structures des exploitations agricoles | | | | | |
| pêche | Autres | 62 | 21 | 17 | 20 | 18 |
| | Sous total | 233 | 129 | 145 | 136 | 57 |
| | CNC Centre national de la cinématographie INRAP Institut national de recherche en | 496 | 506 | 539 | 548 | 582 |
| Culture et | archéologie préventive | | | 65 | 65 | 77 |
| communication | Autres | | | 49 | 51 | 51 |
| | Sous total | 496 | 506 | 653 | 664 | 710 |
| | Agences de l'eau | 1 679 | 1 729 | 1 805 | 1 913 | 2 025 |
| | AFIFT Agence de financement des | 770 | 785 | 521 | 525 | 535 |
| | infrastructures de transport de France | 770 | 765 | 321 | 323 | 333 |
| | ADEME Agence de l'environnement et de la | 185 | 242 | 242 | 432 | 511 |
| | maîtrise de l'énergie | 124 | 122 | 125 | 126 | 126 |
| | VNF Voies navigables de France ANDRA Agence nationale pour la gestion des | 124 | 122 | | | |
| Ecologie, énergie, | déchets radioactifs | | 89 | 98 | 97 | 97 |
| développement | ONCFS Office national de la chasse et de la | | | | | |
| durable et mer | faune sauvage | 80 | 80 | 72 | 72 | 71 |
| | CELRL Conservatoire de l'espace littoral et des | 28 | 35 | 38 | 38 | 38 |
| | rivages lacustres | 20 | 33 | 30 | 36 | 36 |
| | CGLLS Caisse de garantie du logement locatif | | | 135 | 127 | 133 |
| | social | | | | | |
| | Autres | 103 | 67 | 32 3 068 | 168 3 498 | 32 3 568 |
| | Sous total | 2 969 | 3 149 | 3 008 | 3 498 | 3 308 |
| Economie, | INPI Institut national de la propriété industrielle | | | 173 | 166 | 166 |
| industrie et | Ecole des Mines | 3 | | | | |
| emploi | Sous total | 3 | - | 173 | 166 | 166 |
| Enseignement | ANR Agence nationale de la recherche | | 825 | | | |
| supérieur et | OSEO Innovation | | 130 | | | |
| recherche | Autres | 4 | 12 | | | |
| | Sous total | 4 | 967 | - | - | - |
| Immigration, | | | | | | |
| intégration, | OFII Office français de l'immigration et de | | | | | |
| identité nationale | tité nationale l'intégration (nouvel organisme issu de la fusion | | | 96 | 96 | 111 |
| et développement | de l'ANAEM et d'une partie de l'ACSE) | | | | | |
| solidaire | Comparated | | | 07 | 07 | 111 |
| Intérieur, outre- | Sous total ANTS Agence nationale des titres sécurisés | - | 45 | 96 48 | 96 187 | 111 164 |
| mer et | ANAEM Agence nationale de l'accueil des | | 73 | 70 | 10/ | 104 |
| collectivités | étrangers et des migrations | 61 | | | | |
| territoriales | Sous total | 61 | 45 | 48 | 187 | 164 |
| | Fonds CMU Fonds de financement de la | | | | | |
| | protection complémentaire de la couverture | 1 511 | 1 511 | 1 560 | 1 814 | 1 922 |
| Santé et sports | universelle du risque maladie - fonds CMUC | | | | | |
| | CNDS Centre national pour le développement du | 213 | 236 | 269 | 209 | 215 |
| | sport | - | | | | |
| | AFSSAPS Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé | 73 | 74 | 100 | 101 | 104 |
| | Sous total | 1 797 | 1 821 | 1 929 | 2 124 | 2 241 |
| Travail, solidarité | Fonds de solidarité | 1 267 | 1 264 | 1 264 | 1 536 | 1 525 |
| et fonction | Autres | 121 | . 201 | 2 | 2 | 2 |
| publique | Sous total | 1 388 | 1 264 | 1 266 | 1 538 | 1 527 |
| | TOTAL | 6 951 | 7 881 | 7 378 | 8 409 | 8 544 |

Source : Jaunes budgétaires annexées au PLF – Opérateurs [En rose, les opérateurs menant des interventions économiques au sens de ce rapport]

Le recours aux opérateurs permet de spécialiser les intervenants. En ce sens, leur intervention vise un objectif d'efficacité. Lorsque les ressources sont constituées de taxes affectées, le caractère extra-budgétaire se traduit par une économie de crédits budgétaires mais aussi par une perte de recettes pour le budget de l'Etat qui constitue, en outre, une dérogation au principe de l'unité de caisse. Dans un certain nombre de cas, l'affectation de la taxe est présentée comme économiquement proche d'une redevance en ce qu'elle permettrait le financement d'un service public par l'usager ou relèverait de l'application du principe « pollueur-payeur ». Tel serait le cas, selon la direction du budget, avec la création de la « taxe poids lourds ».

a. L'AFITF

L'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF)² concourt au financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, routières, fluviales et portuaires, ainsi qu'aux autoroutes de la mer et ferroviaires et à la réalisation des projets inscrits aux contrats de projet Etat régions (CPER). Son financement a été assuré par une dotation en capital de 4 Md€, prélevée sur le produit des cessions de parts de l'Etat dans les sociétés publiques concessionnaires d'autoroutes en 2005. Ayant entièrement consommé cette dotation, l'Agence perçoit actuellement une dotation budgétaire dans l'attente des ressources que lui procurerait l'affectation du produit de l'écotaxe sur les poids lourds empruntant le réseau non concédé. L'instauration de cette taxe conférerait aux dépenses de l'AFITF un statut pleinement extra-budgétaire.

Pour 2010, le montant prévu pour la dotation s'élève à 980,3 M€. Celle-ci revient cependant pour partie dans le budget de l'Etat sous la forme de fonds de concours, dans le cadre du financement des actions du programme 203 « infrastructures et services de transport », pour un montant de 755,3 M€ en AE et 832,3 M€ en CP³. Le positionnement budgétaire de l'AFITF est ainsi paradoxal. Alors que l'Agence a été conçue comme un instrument de nature extra-budgétaire, son mode actuel de financement et son intervention sous la forme d'un fonds de concours lui redonnent une dimension budgétaire.

b. VNF

Voies navigables de France⁴ fournit un intéressant exemple d'investissements publics financés par des moyens extra-budgétaires combinés. Si l'Etat a contribué aux investissements de l'établissement au moyen de crédits budgétaires, VNF procède à des investissements financés sur ses ressources propres, constituées d'une taxe affectée, auxquelles s'ajoutent des financements en provenance des collectivités territoriales, de fonds européens et de partenaires privés.

VNF est un établissement public industriel et commercial qui assure l'exploitation, l'entretien, l'amélioration et l'extension des voies navigables qui lui ont été confiées par l'État, ainsi que la gestion des dépendances et du domaine terrestre

² L'AFITF a été créée en 2004.

³ La Cour a critiqué ce circuit de financement et a recommandé la suppression de l'Agence.

associé. Les ressources de fonctionnement de l'établissement se sont élevées en 2009 à 178 M€ et les ressources d'investissement à 238 M€⁵.

L'Etat a contribué à hauteur de 129 M€ aux ressources de fonctionnement, par le biais d'une taxe affectée, la « taxe hydraulique »⁶. Cette taxe est acquittée par les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou évacuer des volumes d'eau sur le domaine public fluvial confié à l'établissement

L'Etat a contribué aux ressources d'investissement, en versant une subvention de 51,4 M \in en 2009⁷. A cela s'ajoute la capacité d'autofinancement (58 M \in) et d'autres financements, essentiellement en provenance des collectivités territoriales, qui s'élèvent à 37,8 M \in , complétés par des produits de cessions de terrains (6,3 M \in).

En 2008, VNF avait bénéficié de ressources au titre du financement du projet Seine-Nord Europe pour 13 M€. Ce dernier projet, qui a vocation à démultiplier, à l'horizon 2015, l'offre de services fluviaux, est particulièrement illustratif du mode de financement d'une infrastructure de transport par des moyens extra-budgétaires. Son coût prévisionnel de plus de 4 Md€ sera financé pour partie sur ressources publiques (300 M€ de fonds européens, 900 M€ par les collectivités territoriales et 900 M€ par l'Etat via l'AFITF) et pour partie sur ressources privées dans le cadre d'un partenariat public-privé d'un montant de 2,1 Md€. L'effet recherché est un effet de levier.

c. L'ADEME

Les missions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), en matière de maîtrise de l'énergie et de promotion des énergies renouvelables, revêtent également une dimension structurante. L'évolution de ses modes de financement est riche d'enseignements en termes d'interventions extrabudgétaires de l'Etat, celui-ci alternant au gré des arbitrages un financement par dotations budgétaires et un financement par taxes affectées.

Jusqu'en 1998, l'agence a été financée par des dotations budgétaires et par le produit de cinq taxes fiscales et parafiscales affectées à l'agence. A compter de 1999, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), qui s'est substituée aux cinq taxes, a été affectée au budget de l'Etat. Les produits correspondants ont alors été remplacés par des dotations budgétaires, le financement de l'Agence redevenant budgétaire.

En 2004, le ministère en charge de l'écologie a mis en place, en complément des dotations budgétaires, un fonds de concours de 135 M€ en crédits de paiement, collecté auprès des agences de l'eau. En 2005, l'ADEME a reçu des crédits attribués sous forme de subvention pour charge de service public. A partir de 2006, l'affectation du produit de la taxe sur les véhicules les plus polluants et du produit de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel, a constitué une part du financement de l'Agence (pour un total de 189,2 M€ en AE et de 192,8 M€ en CP, en 2006). En 2007, le produit d'une nouvelle taxe sur la consommation du charbon, de la houille et des lignites s'est ajouté aux autres taxes affectées. Les produits de ces taxes sont devenus majoritaires, pour un

-

⁵ Source: rapport financier 2009.

⁶ Instaurée par l'article 124 de la loi de finances pour 1991.

⁷ Cette subvention a été abondée d'une enveloppe « Plan de relance » de 50 M€.

total de 237,6 M€ en AE et 241,4 M€ en CP. En 2008, le financement sur taxes, stabilisé à 242 M€, a été entièrement porté sur les recettes de TGAP. Ce financement prend la forme d'un montant forfaitaire inscrit en loi de finances.

Enfin, à partir de 2009, la part de TGAP attribuée à l'ADEME en loi de finances initiale a été augmentée de 121 M \in pour atteindre 363 M \in . Ce montant est en outre majoré par le produit des nouvelles TGAP mises en place sur les installations d'incinération des ordures ménagères et sur les installations produisant des poussières (estimé à 65 M \in).

Le tableau suivant, qui retrace l'évolution des dotations budgétaires (CP) et des recettes affectées à l'ADEME depuis 1998, met particulièrement en évidence la débudgétisation que représente le mode actuel de financement de l'Agence.

Evolution des ressources de l'ADEME depuis 1998

| CP (en M€) | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Dotations Budgétaires | 61 | 208 | 159 | 103 | 285 | 382 | 283 | 266 | 97 | 84 | | |
| Ex-taxes affectées | 223 | 13 | 2 | | | | | | | | | |
| Taxes | | | | | | | | | 193 | 241 | 308 | |
| TOTAL | 284 | 221 | 161 | 103 | 285 | 382 | 283 | 266 | 290 | 325 | 308 | - |

Source : ADEME

d. <u>Les agences de l'eau</u>

Au nombre de six, les agences de l'eau, qui sont des établissements publics de l'Etat à caractère administratif, fournissent un autre exemple d'investissements par des moyens extra-budgétaires. Elles peuvent en outre recourir à l'emprunt, ce qui constitue une autre modalité de financement extra-budgétaire.

Ces agences participent, au niveau d'un ou de plusieurs bassins hydrographiques, à la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires de l'eau. Le montant des autorisations d'engagements sur la période 2007-2012 s'élève à 14 Md€ (soit 1,8 Md€ par an). Les recettes des agences de l'eau sont exclusivement des impôts et taxes affectés, les redevances sur l'eau (et des remboursements des avances qu'elles peuvent consentir selon les règles fixées par leur programme pluriannuel d'intervention. Les taxes affectées aux agences de l'eau (pour un montant de 2 025 M€ dans le projet de loi de finances pour 2010) sont les plus importantes des ITAF perçues par les opérateurs (soit 24 % de celles-ci) 11.

Les agences peuvent également recourir à l'emprunt, dont le remboursement s'étalera sur la durée de leur programme. Cette solution est actuellement mise en œuvre par deux agences (Loire-Bretagne et Rhin-Meuse). Une enveloppe de prêts sur fonds d'épargne de 1,2 Md€ sur la métropole a également été mise à disposition par la Caisse des dépôts et consignations, dans le but d'aider les agences à mettre en conformité les stations d'épuration aux normes communautaires. Deux agences y ont déjà eu recours

¹¹ Voir tableau page 9

⁸ Source : le « jaune » budgétaire consacré aux Agences de l'eau annexé au projet de loi de finances pour 2010.

⁹ La jurisprudence du Conseil constitutionnel les identifie comme des taxes fiscales et non comme des redevances administratives.

¹⁰ Source : Jaune « opérateurs » annexé au PLF 2010.

(Adour-Garonne et Seine-Normandie). Au total, 533 M€ de prêts ont été engagés en comité de crédit et 155 M€ ont déjà été signés.

Pour la période 2007-2012, les prévisions de recettes, s'élèvent, comme celles des autorisations d'engagement, à 14 Md€ dont 11,5 Md€ de redevances, 1,8 Md€ de remboursements de prêts et avances, 413 M€ de prêts CDC et 280 M€ d'autres recettes.

e. L'ANRU

Un autre exemple d'intervention structurante est fourni par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)¹², qui est un établissement public national à caractère industriel et commercial chargé de mettre en œuvre le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU). L'Agence apporte un soutien financier aux collectivités locales, aux établissements publics et aux organismes privés ou publics qui conduisent des opérations de rénovation urbaine.

Alors que la participation de l'Etat au financement de l'ANRU était jusqu'en 2008 déterminante ou significative, selon les années, un financement extra-budgétaire en provenance du 1% logement l'a remplacé. Si, depuis l'origine du dispositif, les pouvoirs publics ont orienté une partie de ces ressources (4 Md€/an) vers des emplois jugés prioritaires, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, a accentué ce mouvement. La redéfinition des catégories possibles d'emplois des ressources du 1% logement a permis d'accroître de manière importante les financements affectés à la rénovation urbaine. Sur la durée du PNRU (2004 − 2013(13), ce sont 42 Md€ d'investissements qui seront réalisés, avec un financement de 6 Md€ en provenance de l'Etat(14) et de 6 Md€ de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) au lieu des 12 Md€ auxquels l'Etat s'était engagé initialement (15).

Le tableau suivant présente l'évolution de l'affectation des ressources du 1 % logement aux politiques publiques du logement.

| En M€ | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| ANRU | 200 | 200 | 240 | 390 | 445 | 455 | 770 |
| ANAH | | | | | | 480 | 480 |
| PNRQAD | | | | | | 10 | 45 |
| Plan de cohésion sociale | | 188 | 215 | 224 | 224 | 300 | 285 |
| TOTAL | 200 | 388 | 455 | 614 | 669 | 1 245 | 1 580 |

Source: Action Logement, Livre Blanc mars 2010

Note : le PNRQAD est le Plan national de requalification des quartiers anciens dégradés

Sur la période 2004/2010, la réorientation de ressources du 1% logement vers des politiques publiques a été massive (les crédits du 1% logement affectés à ces actions étant multipliés par plus de 7).

Le décret du 22 juin 2009 et son arrêté d'application du 10 août 2009, prévoient que le 1% logement apportera 770 M€ par an à l'ANRU (avec un échéancier de versement de 595 M€ en 2009, 1100 M€ en 2010, 615 M€ en 2011). Les arbitrages pour la LFI 2011 portent cette contribution à 830 M€ en 2012 et 850 M€ en 2013.

¹² L'Agence a été créée par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

¹³ Les paiements pourront perdurer jusqu'en 2018.

¹⁴ Engagement résultant de la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable

¹⁵ Application de l'avenant du 27 juin 2007 à la convention du 10 septembre 2003

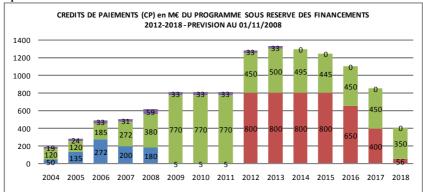
Pour les années 2012 à 2018 un complément de financement important devra toutefois être trouvé. La renégociation du décret sur les règles d'utilisation du 1% logement, qui interviendra en 2012 pourrait être l'occasion d'une mobilisation accrue de cette ressource en faveur de la rénovation urbaine. La mobilisation de l'abondante trésorerie de l'ANRU (717 M \in prévus en fin 2010) est également une des pistes possibles de financement.

Les recettes de l'agence sont donc désormais principalement constituées de contributions de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) et de subventions de la Caisse des dépôts et consignations. Elle reçoit également des ressources de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) (179 M€ entre 2004 et 2009). Celle-ci versera encore 30 M€ par an jusqu'à extinction du PNRU. Les subventions de l'Etat ne sont plus que marginales (5 M€ par an) et la parité de financement programmée entre l'Etat et l'UESL n'est plus actuellement une réalité.

L'Agence est également autorisée à contracter des emprunts, dans la limite d'un plafond fixé par décret. Ses dépenses sont essentiellement des dépenses d'intervention.

Ce mode de financement, conjugué aux autres sources de financement de l'Agence, confère à cette dernière le caractère d'un dispositif d'investissement de nature extra-budgétaire.

Le graphique ci-dessous illustre bien la décision de réorienter les ressources de l'UESL vers les politiques nationales (en l'occurrence la politique de rénovation urbaine), qui permet à l'Etat de consacrer ses propres financements à d'autres actions.



Programme national de rénovation urbaine (PNRU) : besoins prévisionnels en crédits de paiement sur la période 2004/2018

Source : Rapport du Sénat sur la LFI 2009 (politique de la Ville) citant des données ANRU

■ CP Etat ou autres

Si les données de ce graphique ne sont plus totalement d'actualité, il a le mérite de bien montrer l'importance des financements en provenance du 1 % logement dans les ressources du PNRU et l'ampleur des besoins à partir de 2012.

CP programmés UESL

CP programmés CGLLS +CDC

Les financements en provenance du 1 % logement ne devraient pas suffire à faire face à l'ensemble des besoins de l'ANRU et la question de la réintroduction de l'Etat dans le schéma de financement global de l'Agence est posée à partir de 2012.

La substitution d'un financement par l'intermédiaire du 1 % logement à des dotations budgétaires a été étendue, par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)¹⁶. Bien que les interventions de cet opérateur n'entrent pas dans le champ des investissements structurants pour l'économie, l'évolution de son mode de financement participe d'une démarche similaire. Depuis 2008, l'agence bénéfice d'avances de trésorerie de l'Agence France Trésor (pour un maximum conventionnel de 240 M€).

La réorientation des ressources du 1% logement vers des politiques prioritaires va dans le sens des remarques répétées de la Cour (Rapports publics annuels 2006,2009 et 2010) en faveur d'une réforme en profondeur de la gouvernance du 1 % logement pour faire de ce dispositif un levier plus puissant pour la politique du logement. Ces rapports avaient notamment relevé l'absence de débats parlementaires sur l'utilisation des crédits du 1% logement. Leur mobilisation massive pour le financement de l'ANRU et de l'ANAH les réintroduit dans des mécanismes de contrôle parlementaire.

Dans le cas particulier du financement de la rénovation urbaine, le passage à une utilisation comme mode de financement extra-budgétaire s'accompagne d'une amélioration des contrôles publics sur une ressource importante.

2. Les financements privés concourant à l'investissement public

Le financement d'investissements au moyen de délégations de service public, et notamment de concessions, constitue un mode ancien d'intervention économique de l'Etat. Il en va de même, pour partie, lorsque l'Etat finance des opérations dans le cadre de contrats de partenariat public privé ou de tout autre mode de financement dit innovant.

a. La délégation de service public

La délégation de service public confie, pour une durée déterminée, la gestion d'un service public à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. La plupart des infrastructures publiques financées à travers des délégations de service public sont régies par des contrats de concession. Les entreprises concessionnaires prennent en charge, à leurs risques et périls, les investissements et l'exploitation du service. Dans cette hypothèse, le financement de l'investissement initial et de l'entretien, de même que celui des charges d'exploitation, s'effectuent sans utilisation de ressources budgétaires¹⁷.

Les biens indispensables à l'exploitation du service sont des biens dits de retour, c'est-à-dire destinés à être remis gratuitement à la personne publique à l'expiration du contrat et réputés appartenir dès l'origine à cette dernière, à la différence des biens de

16

¹⁶ Dans le cadre du plan de relance, l'agence a bénéficié de crédits additionnels afin de favoriser la rénovation de logements de propriétaires occupants modestes, de copropriétés dégradées, et de logements locatifs faisant l'objet d'opérations programmées de lutte contre l'habitat indigne dans les quartiers anciens dégradés. Ces crédits s'élevaient à 200M€ dont 133M€ ont été versés en 2009.

¹⁷ Hors l'hypothèse d'une participation publique partielle aux investissements.

reprise, utiles mais non indispensables à l'exploitation du service, susceptibles d'être transférés à titre onéreux à la personne publique.

La délégation de service public est un instrument de valorisation d'un patrimoine ou d'un droit. Les actifs mis en concession qui, pour la première fois en 2009, ont été comptabilisés à l'actif du bilan de l'Etat représentent une valeur nette immobilisée de 131,5 Md€ au 31 décembre de l'exercice, soit 21 % de l'actif net immobilisé et 17 % de l'actif net total du bilan de l'Etat. Cette valorisation comprend les concessions autoroutières (125,4 Md€), les concessions ferroviaires (4,7 Md€) et les concessions aéroportuaires (1,3 Md€) 18 . En contrepartie, les droits du concessionnaire sur la durée résiduelle du contrat sont comptabilisés sous la forme d'un passif non financier qui s'élève, à la même date, à 38,5 Md€.

Toutes les concessions de l'Etat ne sont cependant pas encore comptabilisées au bilan de l'Etat. La liste des biens dont la valorisation n'a pas encore été prise en compte figure à l'annexe des comptes de l'Etat. La concession relative au Stade de France fera l'objet d'une comptabilisation en 2010. Le traitement comptable à réserver aux ouvrages de force hydraulique qui sont inscrits à l'actif du bilan des concessionnaires (EDF, CNR,...) pour une valeur brute de 12,4 Md€ et une valeur nette de 6,6 Md€, doit faire l'objet d'une analyse complémentaire.

b. <u>Les partenariats public-privé (PPP)</u>

Les partenariats public-privé (contrats de partenariat et autres montages financiers dits innovants tels les autorisations d'occupation temporaire, les baux emphytéotiques administratifs, les locations avec option d'achat) constituent une autre modalité de financement privé d'investissements publics¹⁹.

En contrepartie du paiement d'un loyer (qui est une charge budgétaire) lissant les dépenses sur la durée du contrat, le partenaire privé finance les investissements (matériels ou immatériels) et prend en charge les services associés. A la différence du marché public, pour lequel le paiement différé est prohibé, le PPP permet d'étaler la dépense d'investissement sur l'ensemble de la période contractuelle. L'impact budgétaire de l'investissement est ainsi différé dans le temps. Le partenariat public-privé apparaît donc comme un mode de préfinancement privé des investissements qui majore le coût réel payé par l'Etat à concurrence de la marge du bénéficiaire et du différentiel de taux auquel le partenaire emprunte par rapport à l'Etat.

Le partenariat public-privé permet d'utiliser le levier de la commande publique pour soutenir l'investissement et jouer un rôle contra cyclique, sans consommer immédiatement les ressources budgétaires correspondantes. Cette modalité d'intervention a constitué un des éléments du plan de relance. Une enveloppe de garanties par l'Etat de 10 Md€ a été mise en place par l'article 6 de la loi n° 2009-122 du 4 février 2009, afin de faciliter la mobilisation des financements. La garantie de l'Etat, qui peut être accordée aux contrats de partenariat, aux concessions de travaux et

٠

¹⁸ Le recours à la concession est bien moindre dans les domaines ferroviaire et aéroportuaire que dans le domaine autoroutier.

¹⁹ Le contrat s'accompagne de la prise en charge d'une mission globale incluant l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion voire, le cas échéant, d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

aux contrats de délégation de service public, ne s'applique qu'aux contrats signés avant le 31 décembre 2010. Elle est rémunérée et peut contribuer au financement initial du projet ou à son refinancement. Cette garantie peut être accordée aux prêts, aux titres de créance de la société de projet ou aux titres de créance émis par des établissements de crédit pour financer les contrats, dans la limite de 80 % du montant des prêts ou titres de créances. A ce jour, aucune garantie de l'Etat n'a toutefois été accordée à ce titre.

Une enveloppe de prêts sur fonds d'épargne a été ouverte par le ministre chargé de l'économie pour une durée de cinq ans (2009-2013) pour faciliter la réalisation d'infrastructures, notamment sous la forme de PPP, en apportant aux projets concernés des compléments de financement sur longue durée à des conditions avantageuses. Sur l'enveloppe de 8 Md€, un montant de 7 Md€ est destiné aux infrastructures de transport, le solde ayant vocation à participer au financement du plan Campus pour les universités.

Les prêts, d'une durée maximum de 40 ou 50 ans pour les grands projets d'infrastructures, peuvent être accordés aux collectivités territoriales, dans la limite de 50 % de leurs besoins de financement, et aux sociétés de projet, dans la limite de 25% du montant total à emprunter.

La loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et des investissements publics et privés permet qu'une partie du financement du projet puisse être apportée par la personne publique, à l'exception de toute participation au capital de la société de projet. Lorsqu'il s'agit d'un contrat d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, le financement définitif doit toutefois être majoritairement assuré par le partenaire privé, sauf pour les projets d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret (40 M€). Au-dessus de ce seuil et, pour le cas de l'Etat quel que soit le montant du projet, le financement peut être majoritairement public.

La loi, qui prévoit la possibilité d'ajuster le montage du financement des contrats de partenariat après la remise de l'offre finale, généralise des dispositions introduites par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 afin d'ouvrir les investissements publics en contrat de partenariat à tous les financements possibles. Outre qu'elles favorisent le bilan coûts / avantages qui est une des conditions du recours à un contrat de partenariat, ces dispositions transforment sensiblement la nature de ces contrats en faisant d'un dispositif de financement privé d'investissements publics un mode de cofinancement public / privé de ces derniers.

S'agissant de l'Etat, le bilan des partenariats public privé (contrats partenariat, autorisations d'occupation temporaire, locations avec option d'achat) s'établit à 17 contrats signés représentant un montant d'investissement de près de 3 Md€. En termes de flux annuels, les montants d'investissement au moyen de contrats de partenariat au titre de l'année 2009 apparaissent toutefois en retrait par rapport à ceux de 2008, en dépit des dispositifs adoptés pour en favoriser le recours. Pour l'Etat, les investissements par contrat de partenariat se sont élevés à 207 M€ en 2009 contre 377 M€ en 2008²⁰.

-

²⁰ Pour les collectivités locales, ils représentaient 217 M€ en 2009 contre 430,9 M€ en 2008.

3. La prise en compte des investissements des entreprises publiques

En raison de leur appartenance au secteur marchand, les investissements des entreprises publiques ne sont pas pris en compte en comptabilité nationale dans les agrégats relatifs aux investissements publics. Cependant, ce sont elles qui réalisent une grande partie des investissements considérés comme publics, notamment les investissements d'infrastructures qui ont un effet structurant important et un effet d'entraînement sur l'activité économique d'ensemble.

Le budget d'investissement de la RATP s'est élevé à 1,4 Md \in en 2009, celui du groupe SNCF à 2,5 Md \in . Les investissements de RFF ont atteint 3,4 Md \in en 2009. Pour EDF, les investissements opérationnels en France ont représenté 7,162 Md \in ²¹ en 2009, dont 2,15 Md \in d'investissements de production.

Dans le cas le plus général, ces investissements ne peuvent être classés au nombre des interventions extra-budgétaires de l'Etat, dans la mesure où ils répondent avant tout aux besoins des entreprises et sont prélevés sur la marge bénéficiaire dégagée par l'entreprise et sur des financements de marché. Toutefois, l'accélération des programmes d'investissement dans le cadre du plan de relance a pu constituer une intervention de cette nature permettant d'accroître, à des fins conjoncturelles, le volume des investissements publics²² et d'amplifier l'effet des stabilisateurs automatiques.

B. LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DE L'INNOVATION

Dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, l'Union européenne vise un accroissement de la croissance potentielle des Etats membres, chacun d'entre eux étant appelé à décliner cette stratégie dans un programme national de réforme. Différents instruments, destinés à renforcer la compétitivité de l'économie française, visent en particulier à renforcer les fonds propres des entreprises et à investir dans l'enseignement supérieur et la recherche. La volonté actuelle des pouvoirs publics de relancer la politique industrielle de l'Etat s'inscrit également dans ces orientations. Certains de ces instruments correspondent à des mécanismes d'intervention extra-budgétaire.

1. Les interventions visant le renforcement des fonds propres des entreprises

Le renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire est un facteur essentiel de leur croissance. La mise en place de dispositifs favorisant ce renforcement constitue un enjeu majeur des politiques publiques de soutien économique.

Elle s'effectue selon deux axes, l'incitation à l'apport de fonds par des investisseurs privés et l'apport de fonds propres d'origine publique par l'intermédiaire de prises de participation minoritaires. Dans l'un et l'autre cas, l'intervention extrabudgétaire se caractérise par la recherche d'un effet de levier destiné à démultiplier l'action publique.

²¹ Pour un total de 12,37 Md€ d'investissements opérationnels pour l'ensemble du groupe (source rapport de gestion 2009).

²² Voir infra.

Le Fonds stratégique d'investissement a.

Le dispositif France Investissement lancé à la fin de 2006 participe du soutien public au développement de l'amorçage, du capital-risque et du capital développement. A l'origine, il était prévu un apport public de 2 Md€ complété par un apport d'1 Md€ de la part des partenaires privés du dispositif²³. La part publique a été relevée à hauteur de 2.4 Md€, de 2006 à 2012, alors que les engagements privés se sont élevés à 300 M€ et ne sont pas susceptibles d'augmenter du fait de la décision des pouvoirs publics d'interrompre le mécanisme d'alimentation de nouveaux fonds de fonds privés.

A la fin 2009, les engagements des partenaires publics et privés de France Investissement s'élevaient à 1,6 Md€. Ils avaient bénéficié à 559 entreprises dont 230 nouvellement créées. Les engagements de ce fonds, géré par CDC Entreprises ont été repris par le Fonds stratégique d'investissement (FSI). Entre le 1^{er} janvier 2009 et le 30 juin 2010, 129 investissements ont été réalisés par CDC Entreprises (Avenir Entreprises et Consolidation Développement Gestion).

Détenu à 49 % par l'Etat et à 51 % par la Caisse des dépôts et consignations, le FSI se positionne comme un investisseur de moyen et long terme. Les investissements, minoritaires en capital, sont choisis pour leur contribution potentielle à la compétitivité du pays et en fonction d'une rentabilité attendue. S'il entend s'impliquer dans la gouvernance des entreprises dans lesquelles il investit, le FSI ne recherche pas la prise de contrôle ou la direction de ces entreprises.

La dotation en fonds propres du FSI est de 20 Md€, apportés à hauteur de 14 Md€ sous forme de participations et 6 Md€ en numéraire²⁴. L'apport de l'Etat en titres de participations est constitué principalement des participations cotées dans France Télécom (13,5 %) et ADP (8 %). La CDC a apporté de son côté une vingtaine de participations minoritaires dans des sociétés cotées, trois participations minoritaires dans des sociétés non cotées ainsi que des participations, parfois majoritaires, dans des sociétés de portefeuille et de capital-investissement.

La contribution en numéraire de l'Etat a été apportée sous la forme de dotations en capital du compte d'affectation spéciale des participations financières de l'Etat (PFE), pour un montant total de 2,94 Md€ dont 1,16 Md€ ont été appelés en 2009. La capacité d'investissement du FSI est comprise entre 1,5 et de 2 Md€ par an.

Les investissements directs du FSI

Le premier investissement direct du FSI a été annoncé le 25 février 2009 et le deuxième le 4 mars. Le FSI a investi en 2009 pour 800 M€ dans 21 entreprises qui se répartissent en 4 grandes entreprises cotées, 5 entreprises de taille intermédiaire de croissance, 11 PME en croissance et 1 entreprise en création. La répartition des participations est de 0,5 Md€ en titres cotés et de 0,3 Md€ en titres non cotés.

Dans la plupart des cas, les investissements ont été réalisés sous forme d'augmentations de capital. Mais certaines prises de participation se sont faites par

²³ Il s'agit d'Allianz, d'AXA, du groupe Caisse d'Epargne, de Groupama, de Natixis et de la Société

générale.

24 Le traité d'apport au FSI des participations de l'Etat et de la CDC, qui en précise le contenu et les modalités, a été ratifié par l'Assemblée générale des actionnaires du 15 juillet 2009.

rachat de titres existants dans des sociétés cotées ou non (Valeo, Gemalto, Nexans, Technip). Certains investissements ont été réalisés sous la responsabilité de l'équipe de la société de gestion CDC Entreprises.

Dans le cadre du programme FSI-PME d'octobre 2009, l'enveloppe réservée aux investissements directs dans les PME a été doublée, pour être portée à 300 M€ sur 2009/2010. La gestion des investissements directs dans les PME est partagée entre les équipes de CDC Entreprises et celles du FSI.

L'action du FSI par l'intermédiaire de fonds partenaires

Le Fonds de modernisation des équipementiers automobiles (FMEA) a été créé en mars 2009 entre le FSI, Renault et PSA Peugeot Citroën et doté de 600 M€, apportés pour un tiers par chacun des trois investisseurs. Il intervient en fonds propres et quasifonds propres dans les entreprises stratégiques du secteur des équipementiers automobile, notamment celles qui seront capables de consolider et moderniser les grands métiers de la filière, dans un contexte de fragilité résultant des surcapacités industrielles exacerbées par la crise.

En février 2010, le FMEA a créé un fonds de 50 M€ avec cinq équipementiers automobiles²⁵ (Valeo, Bosch, Faurecia, Plastic Omnium et Hutchinson). Ce fonds est destiné à apporter des fonds propres et des quasi-fonds propres aux fournisseurs de ces équipementiers. Le FMEA apporte la moitié des investissements.

Le financement FSI-France Investissement concerne 177 fonds nationaux et régionaux partenaires du FSI (plus de cent fonds nationaux et 67 fonds régionaux). L'enveloppe allouée par le FSI, qui était de 200 M€ en 2009, a été portée à 300 M€ en 2010. Cet ensemble de fonds représente, au total, 36 % de l'amorçage et 20 % du capital-risque et du petit capital-développement en France. Les nouveaux financements seront orientés sur les fonds les plus efficaces et les plus actifs, sans oublier les fonds régionaux.

Le Fonds de consolidation et de développement des entreprises (FCDE) a été créé en partenariat avec la médiation du crédit début octobre 2009 dans le cadre du programme FSI-PME, avec pour objectif de venir renforcer rapidement les fonds propres d'entreprises mises en difficulté par la crise. Ce fonds commun de placement à risques (FCPR), doté de 189,9 M€, est financé à hauteur de 89,9 M€ par le FSI, le reste étant apporté par des banques et des compagnies d'assurance.

Le FSI et les principaux laboratoires pharmaceutiques opérant en France, ont signé le 26 octobre 2009 un accord créant un fonds d'investissement dans les biotechnologies, InnoBio. Doté au départ de 140 M€, dont 52 M€ provenant du FSI, ce fonds commun de placement à risques (FCPR) a pour objectif de développer le savoirfaire dans les biotechnologies, d'accroître le potentiel des sociétés françaises et d'accélérer la mise sur le marché de leurs produits.

Le FSI entend également financer directement les entreprises cotées ou matures dans le secteur de la biotechnologie, en prenant des participations minoritaires supérieures à 10 M€, en association avec d'autres partenaires. Enfin il a décidé de

21

^{25 50 %} du FEMEA rang 2 sont apportés par le FEMEA, les autres 50% étant souscrits par les 5 équipementiers automobiles et le FSI.

renforcer ses investissements dans les nouveaux fonds dédiés aux biotechnologies. Un premier investissement a été réalisé dans ce cadre dans Kurma Fund, qui travaille en partenariat avec l'Institut Pasteur et l'Institut Curie.

Le Fonds Bois a été créé le 13 novembre 2009 par quatre actionnaires que sont le FSI, le Crédit Agricole, le groupe Eiffage et l'Office national des forêts. Il a vocation à contribuer au développement des entreprises du secteur et éventuellement à leur regroupement, afin de faire émerger un tissu de PME de taille suffisante pour structurer la filière et répondre à la demande de produits en bois. Le fonds investit en fonds propres ou quasi-fonds propres et prend des participations minoritaires dans des entreprises situées en France, dont les activités s'exercent notamment dans les secteurs de la scierie, de la fabrication de charpentes et autres menuiseries, de la construction de maisons à ossature bois, et de la production de plaquettes forestières et de pellets.

Créé en octobre 2009 dans le cadre du programme FSI-PME, afin de lever les obstacles liés à l'ouverture du capital et à la valorisation des petites entreprises, l'instrument OC+ est constitué d'une obligation convertible d'un maximum de cinq millions d'euros et d'un bon de souscription d'actions (BSA) qui permet à l'investisseur de participer à la création de valeur réalisée par l'entreprise. Le FSI entend y consacrer $300 \ M \in$.

A la suite des états généraux de l'industrie, l'opportunité de mettre en place d'autres fonds sectoriels cofinancés et gérés, à l'image du FMEA, par le FSI et les principaux acteurs des secteurs et filières sera étudiée. Une partie des 300 M€ dédiés aux filières dans l'action « états généraux de l'industrie » de l'emprunt national pourra être investie dans ces fonds. Sur cette enveloppe, des projets structurants pour certaines filières industrielles porteuses de croissance pourront également être cofinancés par l'Etat et des entreprises « têtes de filière » sous la forme d'avances remboursables ou d'interventions en capital.

Mécanisme récent, le FSI constitue ainsi un moyen d'intervention extrabudgétaire qui vise un effet de levier et procède par ramifications successives.

b. L'intervention de la CDC dans le cadre de ses missions d'intérêt général

Le financement des PME constitue une des quatre priorités du plan stratégique Elan 2020 adopté en 2008 par le groupe Caisse des dépôts. Il s'agit de résorber les imperfections du marché qui limitent structurellement le développement de l'offre de financement privé, notamment dans les phases amont de création et de développement des entreprises.

Si les interventions de CDC Capital Investissement, devenue Qualium²⁶ Investissement en janvier 2010, n'entrent pas dans le cadre des missions d'intérêt général mais relèvent du secteur concurrentiel, CDC Entreprises gère pour le compte de

Qualium est une société de gestion qui gère plus de 1,5 Md€ pour 10 fonds communs de placement à risques et le portefeuille résiduel de CDC Entreprises Capital Investissement. Elle prend des participations allant de 20 M€ à 75 M€ dans des entreprises françaises non cotées, valorisés entre 40 et 250 M€ et présentant un fort potentiel de développement en France et à l'international. En 2008, les investissements se sont élevés à 216 M€. Le montant global du portefeuille atteint 750 M€, concerne 18

la Caisse des dépôts et consignations des actions relevant de l'intérêt général qui sont portées par la société CDC Entreprises-élan PME, filiale à 100 % de la CDC. Les engagements pris par celle-ci s'élèvent à 35,6 M€, notamment dans le secteur des industries culturelles et patrimoniales (fonds Patrimoine & Création 2), d'une part et dans les pays du sud de la Méditerranée, d'autre part (fonds Averroes 2). L'enveloppe annuelle est de 50 M€.

Par ailleurs, le programme « Agir pour l'emploi » renforce également l'implication territoriale du groupe en favorisant la création-transmission de très petites entreprises ainsi que les initiatives locales créatrices d'emploi, dans le domaine de l'économie sociale. Ces soutiens, ainsi que le dispositif NACRE (Nouvel Accompagnement pour la Création et la Reprises d'Entreprises) sont contractualisés avec l'Etat pour ce programme pour un montant total d'environ 40 M€ par an.

c. <u>Les Contrats de Développement Participatif d'Oséo</u>

Le président de la République a annoncé le 5 octobre 2009 un plan de 2 Md€ pour renforcer le haut de bilan des entreprises touchées par la crise. Outre 1 Md€ sous forme d'obligations convertibles simplifiées porté par le FSI, ce plan prévoit 1 Md€ sous forme de contrats de développement participatifs confiés à Oséo.

Ces prêts d'une durée de 7 ans sont consentis sans aucune garantie et sont assortis d'un différé de 2 ans. Leur montant est compris entre 300 000 € et 3 M€. Il en est attendu un effet de levier important dans la mesure où ces prêts doivent être jumelés à un concours bancaire d'un montant au moins du double. Au 16 juin 2010, ce dispositif compte 335 entreprises bénéficiaires pour des apports en fonds propres de 800 M€ (dont 300 M€ en provenance d'OSEO et 500 M€ des banques et investisseurs).

d. Les contributions de l'Etat au développement du capital risque

Le Fonds de fonds technologique 3 (FFT3) est un fonds commun de placement à risque, géré par la société CDC Entreprise qui fait partie du groupe de la Caisse des dépôts et consignations. L'Etat consacre une enveloppe d'un montant plafonné à 50 M€ à son financement, le Fonds européen d'investissement, filiale spécialisée de la Banque européenne d'investissement spécialisé dans le capital risque et la Caisse des dépôts et consignations apportant chacun un financement identique.

Ce fonds a vocation à investir dans les fonds de capital risque qui participent au financement de la création et du développement des PME innovantes. Un autre fonds, le Fonds de promotion pour le capital risque 2000, a vocation à investir dans des fonds de capital risque majoritairement privés.

Dans le cadre de l'emprunt national, le Fonds national d'amorçage (FNA), doté de 400 M€, viendra renforcer les instruments de soutien à l'amorçage.

2. Le soutien extra-budgétaire en faveur de la recherche et de l'innovation

Le soutien public à la recherche et à l'innovation constitue un instrument essentiel de politique industrielle. Celui-ci peut être budgétaire, à l'instar du mécanisme d'avances remboursables à l'aéronautique civile que l'Etat consent dans le cadre du

soutien apporté à certains secteurs « de pointe »²⁷. Celles-ci permettent de financer des programmes qui représentent des investissements particulièrement lourds. En 2009, ces avances remboursables ont représenté 134 M€ d'AE et 110 M€ de CP. En 2010, les avances devant être versées s'élevaient à 190.4 M€ en AE et 115.4 M € en CP.

Ces avances sont encadrées par les règles communautaires et par une convention signée entre l'Etat et le bénéficiaire, qui précise notamment les conditions et modalités de remboursement : ceux-ci interviennent dès les premières ventes. Ces remboursements se sont montés à 207 M€ en 2008 et à 210 M€ en 2009.

Mais les politiques en faveur de la recherche et de l'innovation font également appel à des modalités de financement extra-budgétaire. Ceux-ci reposent en partie sur le dispositif des pôles de compétitivité et sur Oséo Innovation. Une part importante du produit de l'emprunt national, dont la gestion s'effectuera dans un cadre extrabudgétaire, sera affectée à cette politique.

Ces modalités d'intervention visent à encourager l'accroissement de l'effort d'innovation et à obtenir un effet de levier significatif, par l'intermédiaire de partenariats et par la recherche de synergies. Elles tendent également à pallier des défaillances de marché en apportant des soutiens publics indispensables au lancement de certaines opérations.

Les pôles de compétitivité а

Les pôles de compétitivité rassemblent sur un territoire donné des entreprises. des laboratoires de recherche et des établissements de formation pour développer des synergies et des coopérations. Ils visent à développer la croissance et l'emploi sur des marchés porteurs en accroissant l'effort d'innovation, en confortant des activités, principalement industrielles, à fort contenu technologique ou de création, et en améliorant l'attractivité du territoire national. Chaque pôle élabore sa stratégie à cinq ans.

Si des soutiens publics sont accordés par l'Etat, sous forme de dotations budgétaires, selon trois axes (octroi d'aides financières sur la base d'appels à projets via le fonds unique interministériel²⁸, financement partiel des structures de gouvernance des pôles aux côtés des collectivités territoriales et des entreprises, financement d'actions thématiques initiées par les pôles), une part du financement est de nature extrabudgétaire.

Des financements sont apportés par l'Agence nationale de la recherche, Oséo Innovation et la CDC pour des projets de recherche et développement menés par des acteurs des pôles de compétitivité. Les collectivités locales soutiennent également des projets, soit de recherche, soit de plates-formes d'innovation.

²⁷ L'ensemble du dispositif est suivi dans le cadre du programme 190 « recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ».

²⁸ Le FUI est également dénommé « fonds de compétitivité des entreprises ». Le fonds de compétitivité des entreprises n'intervient pas uniquement dans le cadre des pôles de compétitivité. Ses interventions s'effectuent sous forme de subventions, à un taux de 30 % pour les entreprises et couvrant au maximum les coûts marginaux pour les laboratoires publics.

Les pôles de compétitivité, dont 71 ont été labellisés à l'origine, ont financé 738 projets sur la période 2005-2008. L'ensemble des financements de l'Etat et de ses opérateurs a représenté 1,46 Md€ sur la période dont 946 M€ par l'Etat correspondant à près de 4 Md€ de dépenses de recherche et développement. Pour la seconde phase de ce dispositif, qui porte sur la période 2009-2011, les ressources publiques affectées s'élèvent à 1,5 Md€ dont 600 M€ du fonds unique interministériel, auxquels s'ajoutent 50 M€ de crédits d'animation et 850 M€ d'interventions de l'Agence nationale de la Recherche (à hauteur de 600 M€) ainsi que d'Oséo et de la Caisse des dépôts et consignations (à hauteur de 250 M€).

Les pôles de compétitivité sont appelés à bénéficier de ressources résultant de l'emprunt national à hauteur de 500 M€. Celles-ci seront gérées par la CDC (200 M€ pour le financement de plates-formes mutualisées d'innovation pour les pôles de compétitivité) et par Oséo (300 M€ pour financer des projets structurants de recherche et développement portés par les partenaires des pôles).

Par ailleurs, les pôles de compétitivité interviendront dans la création des instituts de recherche technologique (IRT) et des instituts d'excellence en énergies décarbonées (IEED) dans la mesure où les projets d'IRT et d'IEED devront être labellisés par au moins un pôle de compétitivité pour être éligibles aux investissements d'avenir. L'enveloppe prévue pour l'ensemble de ces projets est de 3 Md€. Entre quatre et six IRT (pour 2 Md€) et cinq à dix IEED (pour 1 Md€) seront retenus. Les fonds seront gérés par l'Agence nationale de la recherche.

Ces instituts devront conduire à la constitution de campus d'innovation technologique à finalité industrielle de dimension et de visibilité mondiales, en regroupant sur un même site des établissements de formation, des laboratoires publics et privés de recherche appliquée, des moyens de prototypage et de démonstration industrielle, et en recherchant un cofinancement privé de l'ordre de 50 %.

b. Oséo Innovation

Oséo Innovation a pour mission de promouvoir et soutenir le développement industriel et la croissance par l'innovation, notamment technologique, ainsi que de contribuer au transfert de technologies. Les missions dévolues à l'ex-agence de l'innovation industrielle lui ont été transférées. Le contrat de performance 2009-2012 insiste sur la nécessité de pallier les défaillances du marché en soutenant les opérations qui ne pourraient se dérouler sans concours financier public.

Cet opérateur gère principalement deux programmes de soutien à l'innovation relatifs respectivement aux « aides à l'innovation » et à l'« innovation stratégique industrielle »

Le premier de ces programmes correspond à l'activité historique de l'ANVAR. Il vise à accompagner les projets innovants de l'idée initiale jusqu'au prototype précédant le lancement commercial du produit ou du service innovant. Le soutien financier s'articule entre des subventions en phase amont du projet et des avances à taux zéro, remboursables en cas de succès, lorsque le projet est plus avancé, avant la démonstration de faisabilité notamment. Depuis 2005, l'intervention en faveur de projets collaboratifs ou partenariaux, au travers des pôles de compétitivité et du montage de projets éligibles aux financements européens, est devenue une priorité.

Oséo innovation intervient sur la base de la dotation de l'Etat et sur dotations de partenaires (Commission européenne, collectivités territoriales et direction générale de l'aviation civile notamment). La dotation représentait 388 M€ en 2008 et les interventions sur comptes de tiers 62 M€. Les aides distribuées sur le budget propre de l'établissement sont à 80 % des avances remboursables. Les interventions sur subventions, qui sont souvent de faible montant unitaire, visent à favoriser l'émergence et le démarrage de projets.

Les PME de moins de 50 salariés ont été bénéficiaires de 83 % des dossiers d'aides et de 73,7 % des montants. La part des aides contractualisées avec des entreprises de moins de 250 salariés atteint 96 %.

Le second programme est issu de l'activité de l'ex-AII. Il vise à soutenir des projets de recherche collaborative conduits par des entreprises de moins de 5 000 personnes portant sur des innovations dites de rupture pour des montants d'aides compris entre 3 et 10 M€. En 2008, les aides sous forme de subventions ou d'avances remboursables avec un taux d'intérêt non nul ont concerné 18 projets regroupant 89 entreprises et 46 laboratoires, ce qui représente un montant total de 273 M€.

Le rapport d'activité 2009 de l'établissement indique qu'en 2009 les financements de l'Etat, qui ont représenté un montant de 304,5 M€, étaient en retrait de 25 % par rapport à 2008. La part des financements provenant des partenaires d'Oséo (hors Etat) est en progression, passant de 13,5 à 26 % des financements totaux du programme Aide à l'innovation.

Cette augmentation résulte de l'accroissement des fonds structurels gérés par Oséo en région et de la montée en puissance des aides ciblées aux sous-traitants du secteur aéronautique, dont la gestion est confiée à Oséo par la direction générale de l'aviation civile. Les autres financements proviennent des moyens confiés par les collectivités territoriales et par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour le concours national d'aide à la création d'entreprises technologiques innovantes.

Financements de l'innovation par Oséo

| En M€ | | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|--|--------|--------|--------|
| Financement Etat | 317,19 | 388,48 | 304,53 | |
| Financement fonds propres | - | 9,34 | - | |
| | Ministère recherche / ANR | 13,04 | 14,76 | 14,72 |
| | Fonds européens | 3,63 | 1,33 | 31,65 |
| Financements partenaires | Direction des programmes aéronautiques civils | 2,00 | 8,45 | 22,88 |
| | Collectivités territoriales | 27,09 | 34,13 | 33,58 |
| | Autres | 2,62 | 3,41 | 3,25 |
| TOTAL | | 365,57 | 459,90 | 410,61 |

Source : Rapport d'activité d'Oséo pour 2009

c. L'emprunt national

La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 a ouvert 34,640 Md€ de crédits supplémentaires sur le budget de l'Etat, destinés à financer des investissements d'avenir. Ces investissements, qui doivent apporter un supplément de ressources par rapport aux dotations budgétaires ordinaires, ont été présentés comme devant avoir un effet positif sur la croissance de l'économie française.

Les mécanismes dérogatoires du droit commun qui ont été retenus pour utiliser le produit de l'emprunt national reposent sur un transfert des crédits alloués en loi de finances à différents opérateurs. Au-delà de ce transfert réalisé en 2010, l'utilisation des fonds, qui s'étalera sur une période de 10 ans, s'effectuera de façon entièrement extrabudgétaire.

Par ailleurs, la totalité des 35 Md€ n'est pas destinée à être consommée dans la mesure où une partie de ce montant (15,03 Md€) sera attribué sous la forme de dotations non consomptibles produisant des intérêts qui seuls pourront être dépensés. En conséquence, ainsi que le présent rapport l'indique plus loin, les montants réellement affectés à des investissements seront sensiblement inférieurs.

Ces investissements d'avenir s'inscrivent tout particulièrement dans une perspective de développement de la recherche et de l'innovation. Ils sont ciblés sur cinq priorités stratégiques : l'enseignement supérieur et formation (11 Md€), la recherche (7,9 Md€), les filières industrielles et les PME (6,14 Md€), le développement durable (5,1 Md€) et l'économie numérique (4,5 Md€).

Ces crédits ouverts se répartissent selon cinq catégories de dépenses(29) : les dotations non consomptibles(30)(15,03 Md \in), les subventions 9,775 Md \in), les prises de participation (3,515 Md \in), les avances remboursables (2,82 Md \in) et les prêts (3,5 Md \in).

Les crédits ouverts par la LFR sont regroupés au sein de treize nouveaux programmes(31), créés au sein des missions existantes du budget général correspondant aux politiques publiques visées, de manière à assurer la complémentarité et éviter la fongibilité avec les autres dépenses du budget général. Ils sont suivis en dehors de la norme de dépense à l'exception des dépenses correspondant à la rémunération des fonds non consomptibles.

L'intégralité des crédits doit être versée au cours de l'année 2010 aux différents organismes gestionnaires dans le cadre d'une gouvernance spécifique. Les nouveaux programmes ont ainsi vocation à être supprimés à la fin de l'année 2010. Le dispositif deviendra alors extra-budgétaire. Pour chaque action du programme d'investissement, les fonds seront versés à un opérateur³² par le biais d'une convention qui fixe leur cadre

30 La dotation ne peut être consommée; seuls les éventuels revenus tirés de son placement peuvent être dépensés par l'organisme attributaire.

²⁹ Source : Commissariat général à l'investissement. Cette décomposition a été affinée par rapport à celle présentée lors du dépôt du PLFR.

³¹ Auxquels s'ajoute un nouveau programme au sein du compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés »; la LFR procède également à une augmentation des dépenses et recettes du compte d'affectation spéciale « Participation financière de l'Etat ».

³² ANR, CDC, ADEME, OSEO, CEA, ONERA, ANAH, CNES, ANRU, ANDRA.

d'emploi. Ce dernier aura la responsabilité de mettre en œuvre, sous l'autorité de l'Etat, la sélection des projets et d'en assurer le suivi ainsi que l'évaluation.

Les tableaux suivants présentent les programmes et les opérateurs concernés ainsi que les montants de crédits dont la gestion leur sera confiée.

Montants de crédits alloués aux opérateurs

| Organismes | Montant en Md€ |
|--|-------------------|
| ANR | 18,90 |
| dont opération Campus | 1,30 |
| CDC | 2,20 |
| OSEO | 2,44 |
| ANRU | 0,50 |
| ADEME | 2,85 |
| ANDRA | 0,10 |
| CEA | 0,90 |
| CNES | 0,50 |
| ONERA | 1,50 |
| ANAH | 0,50 |
| FSN (fonds national pour la société numérique) | 4,25 |
| TOTAL | 34,64 |

Source : CGI

Les 18,9 Md€ alloués à l'ANR comprennent 15 Md€ non consomptibles.

Les conventions conclues avec les opérateurs s'appuieront sur une architecture commune. Elles préciseront la nature de l'action financée et les objectifs poursuivis, le calendrier et les modalités d'instruction et de sélection des dossiers conformément à un cahier des charges, étant entendu que l'Etat conserve un pouvoir de décision en dernier ressort, la nature des interventions financières (fonds non consomptibles, subventions, avances remboursables, prêts ou prises de participation) ainsi que leurs modalités et leur calendrier d'octroi, le dispositif de suivi et d'évaluation des résultats ainsi que l'organisation comptable à mettre en place au sein de l'opérateur.

Ces conventions peuvent prévoir un engagement séquentiel des fonds par l'opérateur à deux niveaux et dont le rythme est contrôlé par l'Etat. Tout d'abord, les fonds consomptibles et non consomptibles pourront être distribués par tranche, chaque tranche faisant l'objet d'une vague d'appels à projet sous l'accord explicite de l'Etat. Ensuite, les projets sélectionnés pourront se voir attribuer leur dotation de manière fractionnée et conditionnelle à leur bonne exécution.

Une particularité est la place tout à fait importante qui a été réservée au suivi et à l'évaluation des investissements d'avenir, notamment pour compenser le caractère fortement dérogatoire de la gestion des crédits. Au-delà de l'évaluation ex ante des projets dans le cadre de la procédure d'instruction-sélection et des indicateurs de suivi qui devront être transmis à l'Etat sur une base trimestrielle, une évaluation économique ex post des actions financées devra être mise en place par les opérateurs. Ces derniers

pourront y consacrer en moyenne 0,08 % des crédits issus de l'emprunt national(33), soit environ 30 M€ pour l'ensemble des actions.

Le Commissaire général à l'investissement, placé sous l'autorité du Premier ministre, joue un rôle central dans le pilotage et le suivi de l'exécution des investissements d'avenir³⁴. Il est chargé de préparer la contractualisation avec les organismes gestionnaires et de coordonner l'élaboration des cahiers des charges qui serviront de base pour les appels à projet. Ceux-ci seront validés au niveau interministériel et feront l'objet d'un arrêté du Premier ministre.

Le Commissaire général à l'investissement coordonne également le processus d'instruction et de sélection des dossiers conduit par des jurys indépendants composés des « meilleurs experts des domaines concernés » et un comité de pilotage. A l'issue de ce processus, il est chargé d'élaborer la position de l'Etat, décideur en dernier ressort de l'attribution des fonds.

Dans le cas des fonds confiés à l'Agence nationale de la recherche (ANR), des conventions de second niveau sont conclues, dans les mêmes conditions, entre l'ANR et le bénéficiaire final.

La loi pose une obligation de dépôt sur le compte du Trésor des fonds consomptibles et non consomptibles ainsi alloués jusqu'au paiement effectif des dépenses. L'Etat devra être informé préalablement des paiements envisagés supérieurs à 1 M€, ce qui devrait faciliter la gestion de la trésorerie par l'Agence France Trésor.

Une partie des fonds attribués par l'Agence nationale de la recherche à leurs bénéficiaires est conservée pour produire des intérêts (fonds non consomptibles, 15,03 Md€). L'arrêté du 15 juin 2010 a fixé la rémunération à 3,413 %, soit le taux de l'échéance constante à 10 ans le jour de la publication au Journal officiel de la loi de finances rectificative du 9 mars.

Cette rémunération des fonds sera versée trimestriellement pendant dix ans, conformément à la durée prévue des conventions. Les intérêts pourront courir, selon les cas, dès attribution des fonds à l'opérateur, ou progressivement, par tranche, selon un calendrier fixé dans la convention, ou encore à partir de la sélection des projets.

A l'issue d'un deuxième comité interministériel qui s'est tenu le 21 juillet 2010, 34 des 35 conventions prévues représentant 33,64 Md€ de crédits ont été adoptées et transmises au Parlement. La dernière qui a trait à l'opération du plateau de Saclay, doit être finalisée en septembre 2010.

Les appels à projet qui découlent de ces conventions ont été lancés à partir du mois de juin, la sélection devant intervenir à partir du dernier trimestre de l'année. Pour certaines conventions, la mise en œuvre sera plus rapide, aucun appel à projet n'étant nécessaire. C'est notamment le cas des « prêts verts » à l'industrie, des aides à la rénovation thermique des logements ainsi que de la mise en chantier du réacteur Jules HOROWITZ.

.

³³ La part des crédits consacrés à l'évaluation pourra varier, selon l'importance de l'action concernée, de 0,03 % à 0,5 %.

³⁴ Cf. décret 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement.

C. LES INTERVENTIONS VISANT À GARANTIR LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

1. Les interventions en faveur du financement externe des entreprises

Les mesures en faveur des entreprises relèvent pour une part de crédits budgétaires, à l'instar des dotations du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), qui ont représenté $100~\text{M}\odot$ en AE et $90~\text{M}\odot$ en CP en 2009^{35} . Créé en 1989, le FISAC était à l'origine un dispositif extra-budgétaire financé par un prélèvement sur l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et acquittée par la grande distribution.

Depuis la loi de finances pour 2003, le produit de cette taxe est affecté au budget général de l'Etat. Si les dotations du fonds sont budgétaires, la gestion opérationnelle de celui-ci reste déléguée à la Caisse nationale du régime social des indépendants. L'article 100 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a donné une base législative à ce fonds.

D'autres dispositifs, gérés par des opérateurs de l'Etat, bénéficient de crédits budgétaires, parfois pour des montants modestes. Tel est le cas, par exemple, de la subvention de 4,6 M€ (en 2009) allouée à l'Agence pour la création d'entreprise pour soutenir le programme de développement du régime de l'auto-entrepreneur institué par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

Ces dispositifs sont cependant sans commune mesure avec les mécanismes, en grande partie extra-budgétaires, destinés à favoriser l'accès des entreprises, et notamment des PME, aux financements bancaires.

a. La décentralisation de ressources du fonds d'épargne

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a modifié, à compter du 1^{er} janvier 2009, les règles de centralisation du livret A et du livret de développement durable (LDD) à la Caisse des dépôts et consignations, au sein du fonds d'épargne. Celui-ci se voit attribuer, jusqu'en 2012, un plancher de dépôt de 160 Md€ en 2009, majoré en 2010 et 2011 d'un « coefficient d'indexation ». A compter de 2012, les montants centralisés seront calculés par référence à un « taux de centralisation » unique, qui n'est pas encore arrêté. Toute la collecte excédentaire par rapport au plafond centralisé est répartie entre les banques qui doivent l'employer au financement des besoins de trésorerie et d'investissement des entreprises (micro et PME) et au financement de travaux d'économies d'énergie dans les bâtiments anciens.

En mai 2010, la collecte cumulée du livret A et du livret de développement durable (LDD) était de 256 Md€. Le plafond centralisé étant à 160 Md€, ce sont donc 96 Md€ qui restent à disposition des établissements de crédit.

Par ailleurs, dans le cadre des mesures de soutien au système bancaire prises en octobre 2008, 14,3 Md€ d'épargne réglementée (livret d'épargne populaire et LDD) ont également été laissés à disposition des banques, au lieu d'être centralisés au fonds

30

³⁵ Source : annexe au projet de loi de finances pour 2010 relative à l'effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises.

d'épargne. Les banques devaient également consacrer ces ressources au financement des PME et des travaux d'économie d'énergie dans les bâtiments anciens.

b. <u>La garantie de financements bancaires par l'intermédiaire d'Oséo et de l'AFD</u>

Les pouvoirs publics disposent avec Oséo-garantie d'un instrument dédié au financement des petites et moyennes entreprises. Cette société anonyme a pour objet de faciliter le financement des PME, des TPE et des personnes physiques en prenant une part du risque dans les concours financiers qui leur sont accordés par des intermédiaires. Elle bénéficie de l'abondement par l'Etat de fonds de garantie destinés à compenser les sujétions particulières induites par la mission qui lui est confiée.

Les dotations de fonds publics (Etat et CDC) dont bénéficie Oséo-garantie font de cet organisme le principal intervenant en matière de garantie des crédits bancaires accordés aux PME. En 2008, il a accordé sa garantie à près de 60 000 entreprises et soutenu, selon ses chiffres, plus de 44 000 créations d'entreprises. Entre la fin 2000 et la fin 2008, plus de 123 000 prêts à la création d'entreprise ont été accordés pour un montant total de 699 M€.

Dans les départements d'outre-mer, l'AFD met à disposition des entreprises une large gamme de produits financiers destinés à soutenir la croissance des régions ultramarines. L'Etat lui a confié la mise en œuvre du plan de relance économique Outre-mer, notamment en ce qui concerne le dispositif de soutien des entreprises face à la crise. Le plan de relance a donc été mis en œuvre à travers l'AFD qui a garanti, en 2009, 53 M€ de prêts aux entreprises (pour un objectif initial de 205 M€).

L'AFD a repris la responsabilité financière du fonds DOM (80 M€ en 2009), auparavant partagée avec Oséo. Elle assure le pilotage de ce fonds qui permet de garantir les concours à moyen et long terme accordés par les banques d'Outre-mer aux entreprises. Hors plan de relance et pour l'ensemble des DOM et des COM, l'AFD a accordé des garanties pour un montant de 138 M€.

c. <u>Le financement de l'investissement des entreprises par Oséo et l'AFD</u>

Au-delà de l'octroi de garanties aux banques prêteuses, Oséo et l'AFD contribuent aux investissements des entreprises en mettant en place des prêts au taux du marché en métropole et à des taux bonifiés Outre-mer.

En partenariat avec les établissements bancaires et financiers, Oséo contribue au financement des investissements corporels et incorporels des entreprises par des crédits à moyen ou long terme, des opérations de crédit-bail immobilier, matériel ou de location financement. Il finance également des investissements immatériels par des cofinancements réalisés sous forme de contrats de développement (création, transmission, innovation, international) et de prêts participatifs (de développement et d'amorçage).

Le financement des investissements immobiliers et incorporels a représenté en 2009 un montant de 1,479 Md€, dont 863 M€ de prêts à long terme et 177 M€ de prêts à moyen terme. D'une durée moyenne de 11 ans, ces prêts ont bénéficié prioritairement aux petites et moyennes entreprises employant moins de 50 salariés.

Les opérations de crédit-bail immobilier ont atteint 436 M€. Les financements d'investissements de maîtrise de l'énergie et de protection de l'environnement ont représenté un montant de plus de 300 M€, dont 68 % sous forme de prêts et 32 % en crédit-bail. Le financement des équipements a représenté un montant global de 435 M€ et celui des investissements immatériels 361 M€. Le montant des prêts à la création d'entreprise s'est élevé à 99 M€.

L'importance des contributions à l'investissement du groupe Oséo peut également être appréciée à partir des principaux postes à l'actif de son bilan. Les concours à la clientèle représentaient 10,3 Md€ en 2009, dont 4,1 Md€ de crédits à l'équipement et 3,6 Md€ d'activités de crédit-bail mobilier et immobilier, à comparer au 549 M€ de crédits de trésorerie. Les aides à l'innovation s'élèvent à 204,6 M€.

Dans les départements d'outre-mer, l'AFD a contribué au financement des investissements du secteur privé grâce à la mise en place, auprès des organismes de crédits, de prêts aidés à l'investissement (PAI) à hauteur de 78 M€ en 2009. Destinés aux investissements des PME/TPE ces prêts bonifiés réduisent la charge financière supportée par les investisseurs. Par ailleurs elle a participé au refinancement du secteur bancaire pour 15 M€. Elle a également mis en œuvre, pour le compte d'Oséo (activités en mandat de gestion), 360 M€ pour financer les PME/TPE.

d. <u>Les financements au titre de l'aménagement du territoire</u>

Le Fonds national de revitalisation du territoire (FNRT) a été mis en place en mars 2009 afin d'accompagner les mutations économiques sur des territoires non ou mal couverts par le dispositif des conventions de revitalisation. Ce fonds permet de soutenir, sous la forme d'un prêt accordé par Oséo et garanti par un fonds doté par l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations, des projets de développement de l'emploi ou de maintien partiel en cas de reprise d'activité.

Les prêts pour la revitalisation du territoire s'inscrivent dans une gamme de « produits mezzanine », intermédiaires entre les fonds propres et les fonds d'emprunt. Ils sont en général accompagnés par un financement bancaire égal au moins au double du financement « mezzanine » Oséo.

Le crédit est subordonné au financement qu'il accompagne et comprend un différé de remboursement. Il permet de financer des dépenses immatérielles, du matériel à faible valeur de gage ou un besoin en fonds de roulement. Il offre des conditions de taux attractives pour les entreprises, car il est accordé sans garantie.

Les objectifs fixés lors de la création du FNRT étaient de 45 M€ de prêts pour 2009 sur une enveloppe totale de 135 M€ pour 3 ans. Ils ont été dépassés avec 62,5 M€ de prêts au bénéfice de 39 territoires éligibles.

Au-delà de son activité en direction des investissements du secteur privé, l'AFD joue outre-mer un rôle au titre de l'aménagement du territoire à travers les prêts qu'elle accorde aux collectivités territoriales. En 2009, elle a accordé 228 M€ de prêts bonifiés et 120 M€ aux conditions du marché.

2. Les garanties octroyées en faveur de l'exportation

Au regard du montant des exportations françaises (346 Md€ en valeur en 2009) et du déficit du commerce extérieur (55 Md€ en 2008 et 43 Md€ en 2009) le soutien financier à l'exportation représente peu de crédits budgétaires (455 M€ en 2009). Ces crédits regroupent la subvention pour charge de service public destinée à UBIFRANCE, les charges du réseau international de la direction générale du Trésor, soit au total 200 M€ pour la mission Economie, les appels en garantie au titre du développement international des entreprises (68 M€ en 2009), des prêts à des Etats étrangers (147 M€ en 2009) inscrits sur le programme 851 du compte de concours financiers et des aides économiques et financières au développement de la mission Aide publique au développement (pour 22,4 M€ en 2009).

Si ces montants sont bien des dépenses de nature budgétaire, une partie d'entre elles correspondent à la mise en œuvre de politiques publiques en dehors du budget de l'Etat, par l'intermédiaire d'UBIFRANCE et de la COFACE.

La Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) est une filiale à 100 % de NATIXIS qui agit, soit pour son propre compte dans les opérations dites de marché, soit pour le compte de l'État. Dans le premier cas, elle engage sa propre responsabilité financière. Dans le deuxième, elle est assureur-crédit pour le compte et avec la garantie de l'État, dans le cadre de la politique de soutien aux exportations françaises³⁶.

La COFACE gère six procédures publiques de soutien financier aux exportations françaises : l'assurance crédit, la garantie des investissements, la garantie de change, l'assurance-prospection, la garantie du risque exportateur et la garantie du risque économique³⁷.

Le rapport établi par la COFACE en 2009 sur les opérations effectuées pour le compte de l'Etat indique qu'en ce qui concerne l'assurance-crédit, le dispositif présente un solde de financement excédentaire depuis 1995, le résultat technique s'élevant fin 2009 à 1 139 M€ représentant un montant beaucoup plus faible qu'en 2008 (2,5 Md€). La baisse du résultat technique provient de la diminution marquée du montant des récupérations (973 M€ contre 2 307 M€ en 2008). En revanche, le montant des sinistres de 13 M€ est faible en 2009, rapporté à celui observé en 2008 (27 M€).

Le compte des procédures publiques gérées par la COFACE, qui est tenu selon le plan comptable des compagnies d'assurances et qui comprend un bilan, un compte de résultat et des engagements hors bilan, est désormais intégré dans les participations financières de l'Etat pour une valeur de 6,4 Md€.

L'appréciation du soutien financier à l'exportation nécessite de prendre en outre en compte les engagements hors bilan qui résultent de l'octroi de la garantie de l'Etat à la COFACE. Parmi ces engagements figurent principalement ceux qui se rattachent à l'assurance-crédit. Ils représentaient 67 Md€ en 2008 et atteignent 78 Md€ en 2009.

³⁶ Le cadre juridique des opérations effectuées par la Coface avec la garantie de l'État est défini par un ensemble de dispositions législatives et réglementaires codifiées dans le code des assurances.

³⁷ Cette dernière n'a cependant pas été utilisée depuis plusieurs années et est en voie d'extinction.

A côté de l'assurance crédit, les autres dispositifs, garantie de change, garantie du risque exportateur, garantie du risque économique et assurance prospection n'induisent qu'un nombre plus réduit d'engagements hors bilan (3 Md€ au total).

La période 2006-2009 a été marquée par un net élargissement du champ des garanties de l'Etat et par la recherche d'une plus grande prise en compte des besoins des entreprises. Cette tendance s'inscrit dans une démarche de soutien à l'action internationale des entreprises. Elle a ainsi étendu les garanties publiques à des financements en devises locales et à des émissions obligataires. Parallèlement la titrisation du crédit acheteur a été autorisée au cas par cas.

La loi de finances rectificative pour 2008 a mis en place une assurance-crédit pour les projets stratégiques déliés de la notion d'exportation et qui contribuent à l'approvisionnement de la France en ressources énergétiques et en matières premières présentes en quantité insuffisante sur le territoire national.

A ces dispositifs s'ajoutent deux instruments gérés par NATIXIS, la réserve pays émergents (RPE), qui permet de consentir au travers du programme 851 du compte de concours financiers des prêts pour le financement de projets dans le cadre de protocole intergouvernementaux, et le fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP), qui finance, par des dons ou des aides remboursables, correspondant à 50 % du coût du programme, des contrats d'ingénierie et de préfiguration.

Ces aides peuvent être complétées par des interventions de l'AFD, également sous la forme de prêts, à la condition que cette part de l'aide ne soit pas subordonnée à la présence d'une entreprise française dans l'offre. Sur la période 1998 − 2008, l'aide RPE a représenté 2 Md€ de prêts. Actuellement, les remboursements excèdent les nouveaux prêts.

Si le soutien au commerce extérieur et l'aide au développement international des entreprises s'inscrivent dans une démarche concurrentielle structurante du tissu économique, leur renforcement, lors de l'éclatement de la crise financière, a clairement poursuivi des objectifs d'action contra-cyclique. Les garanties au titre de l'assurance-crédit pour les contrats conclus ont ainsi été triplées en 2009 par rapport à 2008, passant de 7,4 Md€ à 20,1 Md€. Cette évolution récente contraste avec la période 2002-2006 au cours de laquelle une forte diminution des encours avait été constatée, ceux-ci passant de 67,662 Md€ en 2002 à 42,475 Md€ en 2006. Les encours, qui se sont redressés, atteignent 52,683 Md€ en 2009.

II. DES OBJECTIFS SPECIFIQUES

Le recours à des interventions extra-budgétaires vise à accroître la capacité de l'Etat à agir sur l'économie, dans le respect des règles posées par l'Organisation mondiale du commerce et par le droit communautaire, en évitant de mobiliser des ressources budgétaires et en démultipliant l'action de l'Etat. Ces interventions s'insèrent au sein des politiques publiques dont les objectifs généraux tendant à accroître la quantité de capital dont dispose l'économie par le développement et l'entretien des infrastructures, à renforcer la croissance potentielle de l'économie en contribuant aux

efforts de recherche et à l'innovation et à pallier certaines défaillances de marché, notamment en matière de crédit lorsqu'il n'assure pas le financement de certains projets.

Les interventions extra-budgétaires se voient assigner de légitimes objectifs, dont certains sont permanents (A) et d'autres de nature plus conjoncturelle (B). Des raisons moins légitimes, liées au contexte budgétaire difficile, pourraient toutefois inciter à recourir à ce type d'intervention (C).

A. DE LEGITIMES OBJECTIFS PERMANENTS

La présentation qui a été faite précédemment des différents instruments extrabudgétaires montre que le recours à ces moyens d'intervention dans l'économie peut poursuivre des objectifs légitimes tels que la création de structures publiques appropriées, la recherche d'un plus grand effet de levier permettant de démultiplier l'action de l'Etat ou la mobilisation de financements privés pour financer des infrastructures.

1. La création de structures publiques dédiées

Ainsi que l'a montré la revue des dispositifs, le caractère extra-budgétaire d'une intervention repose souvent sur l'existence d'un organisme public ou privé par l'intermédiaire duquel celle-ci s'effectue. Le recours à une structure ad hoc se trouve justifié par la nature même de la mission qui rend nécessaire une séparation nette avec la sphère étatique. L'octroi de financements par le secteur public financier (Caisse des dépôts et consignations, Oséo) relève de facon peu contestable de cette catégorie.

D'autres pays ont d'ailleurs développé des structures poursuivant des finalités similaires. C'est le cas de l'Italie avec la *Cassa dei Depositi e Prestiti*, de l'Allemagne où la *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)* joue le rôle d'investisseur public de référence, ou encore de l'Espagne qui dispose d'un *Institut de Crédit Officiel*. Ces exemples ne sont pas exhaustifs, il existe également une Caisse des dépôts au Québec.

Le financement en fonds propres des entreprises par l'intermédiaire du FSI ou de CDC Entreprises a également des équivalents à l'étranger, en Allemagne où la KfW joue ce rôle et aux Etats-Unis avec les *Small Business Investment Companies*.

Le recours à des structures ad hoc peut découler d'un souci de spécialisation, à l'instar des dispositifs de soutien à l'exportation ou de soutien à la recherche et à l'innovation. Dans cette hypothèse, la recherche d'une plus grande efficacité et d'une plus grande réactivité, de même que celle d'une plus grande proximité avec les acteurs économiques seront volontiers revendiquées. Sous cet angle, la création de telles structures, y compris lorsqu'elles sont financées par une affectation de taxe, ne relève pas nécessairement d'un choix exercé à partir du prisme budgétaire.

Ces objectifs expliquent en partie la grande diversité des dispositifs et des structures, voire l'impression de maquis susceptible de résulter de leur présentation. Tant la direction du budget que la direction générale du Trésor ont fait valoir que le recours à des instruments de nature extra-budgétaire n'obéissait pas à une doctrine générale pré-établie mais s'appuyait sur des dispositifs souvent très anciens (Coface, CCR, FDES,...) ou plus récents créés en fonction des besoins.

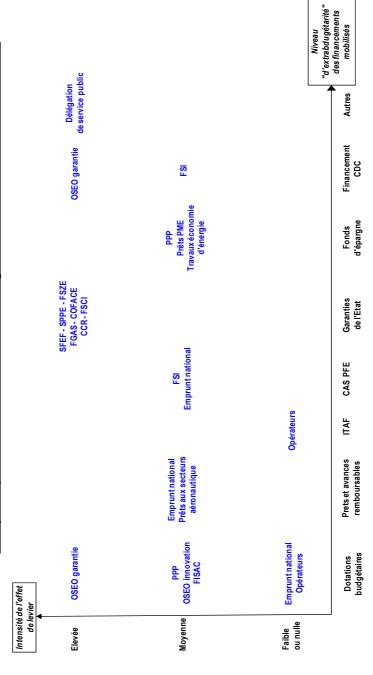
2. La recherche d'un effet de levier

Les interventions dans l'économie par des moyens extra-budgétaires participent également de la recherche d'un effet de levier maximum de l'action de l'Etat. Il peut reposer sur la création de partenariats permettant des cofinancements publics ou des cofinancements publics et privés. Tout en évitant un flux financier, au moins immédiat, les garanties poursuivent également un objectif d'effet de levier.

Le graphique suivant illustre, de manière qualitative, la diversité des interventions de l'Etat dans l'économie décrites plus haut. Les modalités de mise en œuvre, extrêmement variées, couvrent une échelle très large d'interventions extrabudgétaires. Les dotations aux opérateurs constituent par exemple des dépenses budgétaires à part entière ; à l'autre bout du spectre, le mécanisme de délégation de service public n'implique aucun transfert financier et ne présente ainsi aucun lien avec le budget de l'Etat.

Selon les modalités retenues, ces interventions vont avoir un impact a priori et une portée variables, qu'il est possible d'ordonner de manière qualitative selon trois niveaux d'effet de levier. L'effet de levier mesure le rapport entre l'ensemble des moyens débloqués au profit d'une action et les montants financiers mobilisés par l'Etat. Les garanties qui ne mettent en jeu le budget de l'Etat que lorsqu'elles sont appelées, permettent en particulier d'avoir une action démultipliée comme l'a démontré l'exemple de la SFEF ou celui de la SPPE. Les dotations budgétaires aux opérateurs ont en revanche un effet de levier assez faible, y compris lorsque ceux-ci disposent de recettes propres. Ces dernières sont en effet indépendantes du montant de la dotation. Une même intervention peut recouvrir plusieurs modalités. C'est le cas notamment de l'emprunt national qui, on l'a vu, met en jeu des dotations et subventions, des prêts ou des prises de participation, dont les effets de levier peuvent être différents.

Les principales interventions extra-budgétaires de l'Etat dans l'économie



Source: Cour des comptes

En outre, la recherche d'un effet de levier s'accompagne, comme dans le cas de la création du FSI ou des investissements d'avenir, de la recherche d'un retour sur investissement. S'il convient d'éviter de financer des investissements improductifs, l'intervention extra-budgétaire doit se fixer, pour objectif complémentaire, de mesurer le plus précisément possible la rentabilité des dispositifs mis en place ou, lorsque cette mesure n'est pas réalisable, d'en évaluer le plus rigoureusement possible la portée.

3. Faire financer des infrastructures par l'usager

Une modalité ancienne d'intervention extra-budgétaire est de faire financer la réalisation d'infrastructures publiques par l'usager dans le cadre de concessions de service public. Outre l'absence de consommation de ressources budgétaires dès lors que le coût de l'investissement et les charges d'exploitation sont supportés par l'usager, le recours à la concession, qui s'accompagne normalement d'un transfert du risque au cocontractant privé, lequel doit supporter les aléas de l'exploitation, permet la valorisation d'un droit patrimonial.

D'une certaine manière, l'affectation d'une taxe à un opérateur présentant, telle la future taxe sur les poids lourds affectée à l'AFITF, un lien entre son objet et son utilisation, relève d'une logique similaire.

Les contrats de partenariat public-privé, qui ne reposent pas sur un financement par l'usager, ne relèvent pas de la même logique. Ils sont susceptibles toutefois de s'accompagner également, à certaines conditions, d'un transfert du risque au partenaire privé pendant la phase de réalisation de l'investissement.

B. DES OBJECTIFS DE NATURE CONJONCTURELLE, DES MÉCANISMES TEMPORAIRES

Alors que l'utilisation de la politique budgétaire à des fins conjoncturelles a été très largement remise en cause par la théorie macroéconomique depuis le début des années 1980, la crise récente a conduit l'Etat à recourir davantage à des techniques d'intervention extra-budgétaire à des fins d'action conjoncturelle.

La mobilisation de ces instruments a répondu à deux motifs principaux :

- assurer la liquidité et la solvabilité du système bancaire et financier, grâce notamment à des mécanismes de garanties et à la création de véhicules dédiés (SFEF, SPPE) qui empruntent sur les marchés;
- contribuer au soutien de l'activité en mobilisant le maximum de ressources disponibles dans le cadre du plan de relance.

1. Les concours financiers aux établissements de crédit

La crise économique et financière a montré que la liquidité était un bien public. Afin de maintenir la fluidité du financement de l'économie et de faire face à des risques de solvabilité, les pouvoirs publics ont mis en place un dispositif de soutien aux établissements de crédit, adopté par le Parlement et validé par la Commission

européenne, qui reposait sur de nouvelles entités conçues pour avoir une durée de vie limitée :

- la société de financement de l'économie française (SFEF) dont le rôle était d'émettre sur le marché des titres garantis par l'Etat et d'accorder aux établissements de crédit en France des prêts d'une durée de quinze mois à cinq ans à des conditions nettement plus favorables que celles du marché de l'époque³⁸;
- et la société de prise de participation de l'Etat (SPPE) dont l'objet était de faire bénéficier les établissements de crédit d'un renforcement de leurs fonds propres via la souscription de titres émis par ces derniers.

Les concours publics ainsi consentis ont permis de compenser la disparition brutale des refinancements de marché et des émissions de fonds propres et ainsi conforter la situation de liquidité des établissements de crédit et la solvabilité des grands groupes bancaires. En échange de ces concours publics, l'Etat a demandé aux établissements de crédit de poursuivre le financement des entreprises, des ménages et des collectivités territoriales, en fonction d'un objectif chiffré. Il a également imposé des engagements éthiques, portant sur la rémunération des dirigeants et des opérateurs de marché. Ces concours ont contribué à restaurer la confiance sur les marchés et à limiter les effets de la crise financière.

Parallèlement, l'Etat a contribué au plan de sauvetage de Dexia avec les Gouvernements belge et luxembourgeois au travers d'une augmentation de capital de 6 Md€ dont 3 Md€ pour la France (1 Md€ par la SPPE, 1,3 Md€ par la Caisse des dépôts et consignations, 445 M€ par le fonds d'épargne et 290 M€ par CNP Assurances) mais aussi de garanties sur les financements levés par la banque sur les marchés.

La Cour a eu l'occasion de porter une appréciation positive sur l'efficacité du dispositif ainsi mis en place en communiquant de premiers résultats dans un rapport publié dès la fin du mois de juin 2009 puis dans un rapport public thématique de mai 2010. En termes de finances publiques, elle a souligné le caractère encore incertain du bilan financier de l'opération. Si l'impact budgétaire net et le résultat patrimonial global, respectivement 864 M€ et 2,37 Md€ à la fin 2010, apparaissent positifs, divers coûts indirects impacteront le bilan final.

Au-delà du bilan financier, il convient de souligner le caractère très largement extra-budgétaire des solutions retenues par les pouvoirs publics pour assurer le refinancement du système bancaire.

a. <u>La SFEF</u>

Détenue à 34 % par l'Etat et à 66 % par les banques privées, la SFEF a reçu une dotation en capital de 17 M€. Levant des fonds sur les marchés avec la garantie de l'Etat, son intervention s'effectue sans consommation de crédits budgétaires. Entre sa mise en place à l'automne 2008 et l'arrêt de ses activités d'émission le

³⁸ Le différentiel de taux a atteint 100 points de base à la fin de 2008 et est demeuré, au moins jusqu'à la fin du 1^{er} semestre 2009, à un niveau moyen de 40 points de base par rapport au taux des émissions non sécurisées que les banques pouvaient effectuer sur le marché. Cette différence a représenté un avantage de financement pour les établissements concernés de plusieurs centaines de millions d'euros.

22 septembre 2009, la SFEF a procédé à vingt émissions de dette en euros et en devises pour un montant total de 76,857 Md€.

Ces émissions lui ont permis de consentir des prêts à treize établissements de crédit avec un taux moyen hors garantie de l'Etat de l'ordre de 2,72%. Les établissements devaient remettre en nantissement des créances destinées à garantir le prêt et appelées collatéraux. La SFEF n'ayant pas vocation à réaliser des bénéfices, le capital social apparaît improductif. Toutefois, celui-ci pourra être récupéré à la liquidation de la société.

b. La SPPE

Détenue à 100% par l'Etat, la SPPE n'a bénéficié que d'un montant limité de crédits budgétaires octroyés par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'Etat ». En 2008, elle a reçu une avance d'actionnaire de l'Etat d'un montant de 1,05 Md€ pour prendre une participation dans le capital de Dexia dont 600 M€ ont été remboursés et 450 M€ convertis en capital.

Au total, 20,75 Md€ de titres de fonds propres des six groupes bancaires ont été souscris par la SPPE : ces opérations ont été financées via la Caisse de la dette publique (CDP) qui bénéficiait elle-même d'un dépôt de liquidités de l'Agence France Trésor.

A l'automne 2009, 13,45 Md€ ont été rachetés par cinq des six groupes. A fin 2009, l'Etat détenait encore, via la SPPE, la participation de 1 Md€ au capital de Dexia, dépréciée dans les comptes sociaux de la SPPE à hauteur de 440 M€, et des titres supersubordonnés et actions de préférence émis par BPCE pour un montant de 6,3 Md€³⁹.

Ainsi, via la CDP, l'Etat s'est endetté de 20,75 Md€ pour financer les interventions de la SPPE. Cette somme lui a toutefois été remboursée pour une partie par les remboursements des banques (13,45 Md€ à fin 2009), et pour le solde par le produit d'un emprunt lancé par la SPPE fin 2009 (7,3 Md€ de papier commercial multidevises).

Ce dernier mode d'intervention, effectué au moyen d'un emprunt obligataire garanti par l'Etat, sans que le produit de celui-ci soit utilisé pour ouvrir des dotations budgétaires, constitue une forme d'intervention extra-budgétaire de l'Etat. Il majore la dette publique sans que soit apparu de dépense budgétaire et sans que la dépense correspondante soit considérée comme une dépense publique au sens de la comptabilité nationale.

Au total, les montants effectivement apportés aux établissements de crédit ont atteint 120 Md€. Le caractère original et innovant du dispositif a permis de faire face à la crise de liquidités à laquelle le système bancaire se trouvait confronté en ne mobilisant comme crédits budgétaires que la dotation en capital de la SPPE et en rapportant 1,3 Md€ en recettes non fiscales⁴⁰.

40 Hors manques à gagner liés à la déductibilité fiscale des titres super-subordonnés, à la réduction du prélèvement sur le fonds d'épargne et au coût complet de la Médiation du crédit.

³⁹Les remboursements intervenus depuis le début de l'année 2010 s'élèvent à 2,8 Md€ (1,6 Md€ de titres supersubordonnés et 1,2 Md€ d'actions de préférence). Un remboursement de 0,6 Md€ d'actions de préférence est prévu pour le 15 octobre 2010.

La Cour a eu l'occasion d'indiquer, dans le rapport de juin 2010 consacré aux concours financiers aux établissements de crédit, que le dispositif avait été efficace.

2. La mobilisation de ressources extra-budgétaires dans le cadre du plan de relance

Dans le cadre du plan de relance, la mobilisation de moyens de nature extrabudgétaire a été recherchée pour compléter les crédits budgétaires alloués à ce plan. Tel a été le cas, par exemple, de la mobilisation du groupe Caisse des dépôts et consignations⁴¹.

Ces interventions ont poursuivi une double finalité : l'accroissement de l'investissement public et le soutien aux entreprises.

a. <u>L'accroissement de l'investissement public</u>

Les investissements supplémentaires demandés aux opérateurs

Les opérateurs ont été associés au plan de relance. La convention entre l'Etat et l'AFITF relative à l'utilisation et à la gestion des crédits correspondants a ainsi prévu la mobilisation de financements pour l'entretien du réseau routier, la modernisation des itinéraires routiers, la régénération du réseau ferré, l'accélération des contrats de projets ferroviaires Etat-Régions, ainsi que pour des acquisitions foncières et des travaux préparatoires des grands projets ferroviaires et fluviaux.

Les crédits « plan de relance » ont été versés à l'AFITF en 2009 sous forme de subvention budgétaire en AE = CP pour un total de 324 M€ afin de permettre à l'établissement public d'engager dès 2009 un montant total de 655 M€ de conventions pluriannuelles nouvelles. Par ailleurs, 50 M€ ont été versés à l'AFITF au titre de contribution à ses ressources globales.

A l'instar de l'AFITF, VNF a été sollicité, pour une action plus conjoncturelle, dans le cadre du plan de relance. Un montant de 100 M€ de crédits lui a été attribué dont 50 ont été versés en 2009. Ces crédits étaient destinés à accélérer la réalisation d'investissements visant à améliorer la sécurité sur l'ensemble du réseau ou contribuant à la modernisation du réseau magistral.

Dans le cadre du plan de relance, l'ANRU a bénéficié de crédits budgétaires destinés à accélérer les travaux du PNRU. La convention entre l'Etat et l'ANRU relative aux crédits du Plan de relance, signée le 27 mars 2009, prévoyait de doter ces actions de 350 M€ dont 200 M€ de CP ont été versés en 2009.

Les investissements supplémentaires demandés aux concessionnaires d'autoroute

Bien que la délégation de service public participe principalement d'une action économique structurante, l'Etat a voulu, à l'occasion de la crise économique, lui faire jouer un rôle de nature plus conjoncturelle. Dans le cadre du plan de relance, les

41

⁴¹ Voir sur ce point le rapport relatif à la mise en œuvre du plan de relance réalisé par la Cour au titre de l'article 58-2 de la LOLF, transmis à la commission des finances en juillet 2010.

sociétés concessionnaires d'autoroutes se sont engagées à réaliser de nouveaux investissements en contrepartie d'un allongement de la durée des contrats.

L'article 117 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 permet de proroger par avenant, pour une durée maximale d'un an, la durée des concessions, en contrepartie de travaux portant sur l'insertion dans l'environnement, la sécurité et des aménagements améliorant les conditions de circulation et les échanges avec le réseau concédé.

Des avenants prolongeant d'un an la durée des concessions interurbaines ont effectivement été conclus avec les sociétés ASF, ESCOTA, COFIROUTE, SANEF et SAPN. Le montant total des travaux à réaliser en 36 mois s'élève à 1,023 Md€ dont 750 M€ pour Vinci et 273 M€ pour Sanef groupe.

Le projet d'allonger la durée des contrats en contrepartie de la réalisation d'investissements par les concessionnaires était en réalité antérieur à la genèse du plan de relance et avait pour origine le Grenelle de l'environnement en octobre 2007. Si, jusqu'alors, ce projet n'avait pas abouti, le contexte de la crise financière a conduit à le remettre à l'ordre du jour, à des fins de soutien du secteur du bâtiment et des travaux publics⁴².

L'accélération des investissements des entreprises publiques

Dans le cadre du plan de relance, l'Etat a également souhaité faire jouer aux investissements des entreprises publiques un rôle contra-cyclique en demandant à certaines d'entre elles d'accélérer leurs investissements, à hauteur de 456 M€ pour la RATP, de 384 M€ pour la SNCF, de 2,5 Md€ pour EDF et de 600 M€ pour La Poste⁴³.

Les investissements supplémentaires annoncés dans le cadre du plan de relance étaient en réalité le plus souvent déjà programmés et les réalisations effectives ont pu, pour certaines entreprises, apparaître plus modestes que prévu⁴⁴. L'investissement supplémentaire réel s'est situé entre 400 et 500 M€ pour EDF, 248 M€ pour la RATP, 200 M€ pour La Poste et 197 M€ pour la SNCF. En l'espèce, le volontarisme économique a trouvé une limite dans la forte contrainte d'endettement à laquelle sont soumises la plupart de ces entreprises.

b. Les soutiens conjoncturels aux entreprises

La garantie de financements bancaires par Oséo

Lors de la crise financière, les moyens d'intervention d'Oséo ont été renforcés afin de lui permettre d'augmenter les garanties de prêts bancaires accordées aux PME et d'étendre aux entreprises de taille intermédiaire le bénéfice de ces garanties. Une

⁴² Dans son rapport sur la mise en œuvre du plan de relance (juillet 2010), la Cour a relevé que l'effet relance était en réalité décalé dans le temps.

En outre, 200 M€ étaient prévue pour GDF-Suez, classée, pour la présentation du plan de relance, parmi les entreprises publiques malgré sa privatisation de juillet 2008.

44 Voir sur ce point le rapport relatif à la mise en œuvre du plan de relance réalisé par la Cour des comptes

au titre de l'article 58-2 de la LOLF.

dotation de 561 M€ lui a été versée en 2009 afin de lui permettre d'accorder 4,78 Md€ de garanties supplémentaires ⁴⁵ dans le cadre d'un plan de 5 Md€.

Sur ce dernier montant, 2 Md€ de crédits garantis étaient destinés au renforcement de la trésorerie des PME, 2 Md€ de crédits garantis devaient permettre le maintien de lignes de crédit (lignes de crédit confirmé) et 1 Md€ de crédits garantis devaient bénéficier aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), soit sous forme de renforcement de trésorerie, soit sous forme de lignes de crédit confirmé.

L'extension aux entreprises de taille intermédiaire du bénéfice des garanties d'Oséo est intervenue dans le cadre de deux conventions, en date du 11 mars 2009, visant à mettre en place une « sur-garantie Renforcement de la trésorerie des Entreprises » et une « Sur-garantie de lignes de Crédit Confirmé ». Ces deux conventions créent, pour les deux modes d'intervention, d'une part, un régime de surgarantie pour les PME, d'autre part, un régime de garantie « classique » et un autre de « sur-garantie » pour les ETI. Les sur-garanties permettent de garantir des crédits pour des quotités inhabituelles pouvant aller jusqu'à 90 %.

Pour 2010, une dotation globale de 380 M \in , dont 189 M \in dédiés au dispositif du plan de relance doit être apportée à Oséo-garantie. La dotation de 189 M \in lui permet de garantir un volume global de prêts de 2,4 Md \in .

Dans le cadre du plan de relance, qui complète les actions traditionnelles d'Oséo, les dispositifs mis en place ont permis, pour la période 2008-2009, d'aider près de 17 000 entreprises pour un encours de prêts de 3,9 Md€ (soit 82% de la prévision initiale). La dotation versée en 2009 a été consommée à près de 95 %, l'effet de levier moyen s'établissant à 7. Les engagements hors bilan d'Oséo fin 2009 s'élevaient à 10,66 Md€ au titre des seules garanties données à la clientèle.

A mi mai 2010, 3 555 entreprises ont été aidées et 672 M€ de prêts ont été garantis dans le cadre du plan de relance. Si Oséo-garantie a ainsi fortement contribué au financement des entreprises, le coût budgétaire final n'est pas encore connu dans la mesure où des incertitudes subsistent sur le niveau réel de consommation des dotations jusqu'à extinction des garanties accordées. La fragilité de la situation économique et l'extension du champ d'intervention d'Oséo aux entreprises de taille intermédiaire (qui peuvent bénéficier d'une garantie de 15 M€) renforcent l'incertitude.

La forte augmentation de l'activité d'Oséo accroît le besoin de fonds propres afin de respecter les ratios prudentiels auxquels la société est soumise en sa qualité d'institution financière spécialisée. Le ratio de fonds propres de base d'Oséo, qui était de 8 % au 31 décembre 2009, selon l'établissement, s'élevait à 7,3% au 30 juin 2010. Selon Oséo, l'Autorité de contrôle prudentiel a accepté que ce ratio demeure inférieur à 8 % jusqu'à la fin de l'année.

Une augmentation des capitaux propres est donc nécessaire tant pour respecter, un ratio de fonds propres de 8% minimum que pour faire face aux besoins de fonds propres que va générer le développement de l'activité en 2010. L'augmentation de

43

⁴⁵ Une dotation de 25,8 M€ a été versée à l'Agence française de développement au bénéfice de l'Outremer, avec un objectif d'encours garanti de 220 M€.

capital est également nécessaire pour qu'Oséo bénéficie d'une bonne notation et dispose d'un statut solide de garant pour emprunter sur les marchés aux meilleures conditions.

Initialement, la dotation en capital versée par l'Etat devait être financée en totalité au moyen d'une fraction de l'emprunt national. Par amendement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a décidé d'affecter la taxe exceptionnelle sur les bonus attribués aux professionnels des marchés au titre de 2009 au renforcement des fonds propres d'Oséo à concurrence de 360 M€(46). Seul le solde de cette dotation sera financé par l'emprunt national. Le Trésor à indiqué que le rendement de la taxe a été inférieur aux attentes.

L'augmentation de capital, qui devait être décidée en juillet 2010 lors de l'Assemblée générale, est toujours en discussion. Elle devait s'effectuer par un apport de l'Etat, à hauteur de 500 M€, ramené à 440 M€(47). D'autres actionnaires, au premier rang desquels la CDC, devaient y participer pour un montant devant se situer entre 200 et 300 M€. Selon la direction générale du Trésor, la CDC ne participerait finalement pas à la recapitalisation.

Des dispositifs de prêts destinés à aider des entreprises

Dans le contexte spécifique de la crise financière et du plan de relance de l'économie, des prêts ont été accordés au secteur automobile. Si la plus grande part (6,5 Md€) a été consentie sous la forme de prêts participatifs au moyen de dépenses budgétaires imputées au compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », un montant de 2,2 Md€ de prêts a été accordé aux banques internes des constructeurs automobiles PSA et Renault par l'intermédiaire de la SFEF.

Les prêts participatifs contribuent en particulier au financement des grands programmes de développement de véhicules plus propres mais peuvent être utilisés dans le cadre du financement des besoins généraux des constructeurs. Le plan devait permettre l'octroi de prêts au bénéficie de PSA et Renault, pour 3 Md€ chacun, et au bénéfice de Renault Trucks et IVECO, pour 250 M€ chacun. Toutefois, cette dernière société y a renoncé.

Accordé pour une durée de cinq années, le capital est remboursable en une fois au terme de la durée du prêt, mais des remboursements par anticipation sont possibles. La rémunération des prêts comporte une partie fixe, de 6 %, et une partie variable indexée sur le taux de marge opérationnelle de la société pour l'exercice clos précédant l'échéance annuelle d'intérêt, dans la limite de 9 %.

Un autre dispositif de prêts concerne spécifiquement les entreprises qui rencontrent des difficultés de financement. Ces prêts du fonds de développement

-

⁴⁶ Inspirée par un projet britannique similaire, la France a décidé d'introduire, à titre exceptionnel, un prélèvement fiscal sur les bonus versés en 2010 au titre de 2009. La taxe s'élève à 50% du montant attribué au-delà de 27 500 €. Dans le projet de loi de finances rectificative, le produit net de cette taxe était affecté dans la limite de 270 M€ au fonds de garantie des dépôts en vue de financer le relèvement du niveau de couverture des dépôts de 70 000 à 100 000 € d'ici le 31 décembre 2010, le solde (90 M€) étant versé au budget général afin de couvrir la perte de recettes pour l'Etat résultant de la déductibilité de cette taxe du résultat imposable des établissements de crédit et entreprises d'investissements concernés.

⁴⁷ En raison du moindre rendement de la taxe sur les bonus (voir infra).

économique et social (FDES) sont accordés de manière subsidiaire et exceptionnelle, dans le cadre d'une procédure spécifique⁴⁸ de suivi d'entreprises en difficulté. Les prêts FDES ne sont accordés que s'ils sont jugés déterminants pour finaliser un tour de table permettant de financer un plan de redressement crédible de l'entreprise. Ces prêts ne peuvent constituer qu'une part minoritaire du total des apports de nouveaux financements et sont consentis dans les mêmes conditions que les crédits bancaires accordés dans le cadre du tour de table.

Entre 2006 et 2009, 22 sociétés ou groupes ont bénéficié de prêts FDES dans plusieurs secteurs industriels (sous-traitance automobile, industrie agroalimentaire, biens d'équipement, logistique, BTP). Cependant, alors que le total des prêts accordés est longtemps resté limité (4,68 M€ en 2008), le total des prêts accordés en 2009 a atteint 52 M€ en raison de la crise financière.

Les dispositifs de complément d'assurance-crédit public

Dans le contexte très particulier de la crise financière et économique internationale, le risque client s'est considérablement accru et la couverture des polices d'assurance-crédit s'est rapidement resserrée. Pour pallier les défaillances du marché, l'Etat a dû successivement créer plusieurs dispositifs de garanties publiques :

- deux dispositifs « domestiques » : CAP et CAP+ gérés par la CCR⁴⁹, créés par les lois de finances rectificatives n°2008-1143 du 30 décembre 2008 pour 2008⁵⁰ et n°2009-431 du 20 avril 2009 pour 2009 ;
- deux dispositifs « export »: CAP export et CAP+ Export gérés par la Coface.

Le complément d'assurance-crédit public (CAP) est une garantie complémentaire distribuée par les assureurs-crédit et réassurée en totalité auprès de la CCR. Le dispositif est ouvert aux opérations de réassurance intervenant avant le 31 décembre 2009, mais la durée du dispositif a été allongée d'un an. Le montant de l'exposition maximale totale était de 20 Md€, réduit en cours d'année à 10 Md€.

Sont concernés par ce dispositif tous les assureurs-crédit autorisés à opérer sur le marché français. Dans les faits, les trois plus importants acteurs que sont Euler Hermès,

4

⁴⁸ Ces entreprises en difficultés sont suivies dans le cadre du Comité Interministériel de Restructuration Industrielle piloté par la DGT ou par les Comités Départementaux d'Examen des problèmes de Financement des entreprises-CODEFI, en fonction des enjeux économiques.

⁴⁹ La Caisse centrale de réassurance (CCR) est une société anonyme détenue à 100 % par l'Etat qui, à côté d'activités concurrentielles représentant environ un tiers de son chiffre d'affaires, gère des opérations avec garantie de l'Etat (des « gestions ⁴⁹ »). La garantie de l'Etat fait l'objet d'une rémunération et ne peut être mise en jeu que lorsque, au cours d'une année, le montant des indemnités pour sinistres restant à la charge de la CCR dépasse 90 % de la réserve spéciale et de la provision d'égalisation constituée dans ses comptes au titre du risque concerné.

⁵⁰ Dans son article 125 dont les modalités d'application sont décrites dans le décret n°2009-246 du 3 mars 2009 « en vue de définir les modalités d'octroi de la garantie de l'Etat aux opérations de réassurance de certains risques d'assurance-crédit effectuées par la Caisse Centrale de réassurance ».

COFACE et Atradius⁵¹, qui représentent la quasi-totalité du marché français, ont signé des traités de réassurance ainsi qu'un acteur plus spécialisé, Groupama assurance-crédit.

Afin d'éviter la mise en jeu de la garantie de l'Etat à première demande, l'allocation de fonds propres par la CCR à la gestion du risque d'assurance-crédit est apparue nécessaire⁵². Elle a été opérée non par un apport de l'Etat mais par un prélèvement des fonds propres provenant de la réserve spéciale relative au risque spatial de la CCR, qui ne fait plus l'objet depuis 2009 d'une gestion séparée.

Le dispositif CAP a démarré lentement (317 M€ d'encours garantis fin mai 2009, soit 1,2 M€ de primes) et n'a pas pris l'ampleur prévue initialement par la direction générale du Trésor. Il apparaît plus comme une mesure d'accompagnement de sortie de crise, qui permettra aux assureurs-crédit de suivre l'évolution des besoins de leurs assurés lors du rebond d'activité et d'assurer à de nombreuses entreprises des encours de crédit de niveau élevé sur le fondement de résultats publiés dégradés⁵³.

Au 31 décembre 2009, les encours sont estimés à 485 M€, au profit de 3 491 assurés.

Ce dispositif a été conçu pour être financièrement équilibré. L'intervention de l'Etat, en tant que garant en dernier ressort, ne sera requise que dans l'éventualité d'un appel de sa garantie. Le total de la réserve spéciale et de la provision d'égalisation s'élevait à un montant de 16,7 M€ pour 2009.

Le dispositif CAP + permet la couverture par l'Etat, à travers un fonds spécifique, de certains risques de crédit considérés comme non-assurables par les assureurs crédit. Une exposition maximale de 5 Md€ est ainsi mise à leur disposition pour garantir les fournisseurs contre le risque de défaut de paiement de leur client lorsque les garanties données sur un acheteur ont été résiliées par les assureurs-crédit ou que les demandes de garantie sur un acheteur ont fait l'objet d'un refus d'assurance.

Le dispositif a été instauré initialement jusqu'au 31 décembre 2009, puis prolongé jusque fin 2010 au même titre que le dispositif CAP.

Selon les estimations de la direction générale du Trésor, la probabilité de défaut à 1 an est comprise entre 2 et 6 % des encours. Il existe cependant des conditions pour limiter l'exposition de l'Etat au risque de défaillance des acheteurs (limite d'indemnisation par assuré fixée à 3 M€, franchise de 20 % de quotité non garantie restant à la charge de l'assuré). La convention prévoit que l'assureur-crédit révise régulièrement l'évaluation des risques faisant l'objet du CAP+ avec les mêmes diligences que pour les risques qu'il a en portefeuille et tire toutes les conséquences résultant de cette évaluation.

52 Cf. la note de la DGTPE pour le ministre en date du 15 janvier 2009 portant sur le « décret et avenant à la convention Etat-CCR, fixant les modalités d'octroi de la garantie de l'Etat à la CCR pour certains risques d'assurance-crédit. »

⁵¹ Axa Assurcrédit et CESCE participent également aux dispositifs pour de petits montants en ligne avec leur part de marché.

⁵³ Source: M. Eric Lenoir, directeur des risques pour l'Europe du Sud d'Atradius – commission des finances du Sénat – séance du 8 avril 2009.

Un premier versement de 10 M \in a été effectué au profit du fonds en date du 31 décembre 2009. A cette même date, les encours en risque sont estimés à 653 M \in , au profit de 4 764 assurés.

Bien que les premiers sinistres soient inférieurs aux prévisions, le dispositif CAP + n'en fait pas moins peser des risques significatifs sur les finances publiques du fait que l'Etat, via le FSCI, se place en position d'assureur direct.

Les dispositifs CAP et CAP+ ont également eu leur pendant à l'exportation, avec CAP export et CAP+ Export. Gérés par la COFACE, ils représentaient respectivement, au début de 2010, un encours de 66 M€ (419 assurés et 842 acheteurs concernés) et de 71 M€ (667 assurés et 1 471 acheteurs concernés).

C. L'ÉVENTUEL CONTOURNEMENT DE LA NORME DE DÉPENSE

Le caractère légitime du recours à des moyens extra-budgétaires pour intervenir dans l'économie, en visant des objectifs pérennes ou à des fins plus conjoncturelles, ne doit pas masquer les risques de contournement de la norme de dépenses qui peuvent accompagner la mise en place de tels instruments.

Le caractère négatif de la capacité d'autofinancement de l'Etat, les caractéristiques du plan de relance et les spécificités de l'emprunt national mettent en évidence les difficultés que rencontre l'Etat pour investir (1). Les déséquilibres de grande ampleur qui affectent le budget de l'Etat pourraient inciter à rechercher de nouvelles formes de débudgétisation (2)

1. Une faible capacité d'investissement

a. <u>Un autofinancement négatif</u>

L'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit une présentation en annexe des recettes et des dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement. Cette présentation met en évidence le fait que l'endettement finance, au-delà de l'investissement de l'Etat, une grande partie de ses dépenses courantes.

Si la règle d'or, selon laquelle l'endettement ne doit servir qu'à financer des investissements, n'est pas en vigueur en France et s'il convient de ne pas méconnaître le rôle de soutien conjoncturel que le budget de l'Etat peut être appelé à jouer, l'impact des déficits de fonctionnement sur la section d'investissement est de nature à affecter, toutes choses égales par ailleurs, la capacité d'investissement de l'Etat.

Présentation en section d'investissement PLF 2010

| Section | Section d'investissement (montants en Md€) | | | |
|-------------------------------|--|--------------------|---------------------------------|--------|
| Recettes pour 2010 | | Dépenses pour 2010 | | |
| Déficit de la section de | - | 95,30 | 1. Dépenses d'investissement | 20,00 |
| fonctionnement | | | | |
| 1. Cessions d'immobilisations | | 5,00 | | |
| financières | | | | |
| 2. Ressources d'emprunts | | 212,00 | 2. Dépenses d'opérations | 101,40 |
| | | | financières | |
| | | | Remboursements d'emprunts | 96,00 |
| | | | et autres charges de trésorerie | |
| | | | Opérations financières | 5,00 |
| | | | Participations (dotations en | 0,40 |
| | | | capital) | |
| TOTAL | | 121,70 | TOTAL | 121,70 |

Source: PLF 2010

Le déficit de la section de fonctionnement, qui s'apparente à un autofinancement négatif, accroît le besoin de financement de l'Etat. Toutes choses égales par ailleurs, il limite la capacité de l'Etat à financer ses investissements.

Si le déficit de fonctionnement, et donc l'autofinancement négatif, est particulièrement important pour l'année 2010, en raison de la dégradation de la situation des finances publiques, il n'en était pas moins réel les années précédentes. Les montants d'investissements civils et militaires sont restés du même ordre (aux alentours de 19 Md€ par an).

| Déficit de la section de fonctionnement (en Md€) | | | | |
|--|-------|-------|-------|--|
| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| -22,8 | -21,2 | -32,5 | -95,3 | |

Source : PLF des années 2007, 2008, 2009 et 2010

Cette tendance se confirme en exécution par la dégradation de la capacité d'autofinancement de l'Etat (CAF) :

| Evolution de la capacité d'autofinancement (CAF) (en Md€) | | | |
|---|-------|-------|-------|
| 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| -29,9 | -44,6 | -57,8 | -95,5 |

Source : Cour des comptes

Le tableau des flux de trésorerie, qui est l'un des états financiers certifiés par la Cour, donne un éclairage complémentaire sur la capacité de l'Etat à générer de la trésorerie et à l'utiliser pour son activité propre, ses opérations d'investissement et de financement. Il fait en particulier ressortir que les flux dégagés par les cessions d'actifs immobiliers et de participations financières sont loin de compenser les investissements (solde net de -24,7 Md€).

| En Md€ | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------|-------|-------|
| Flux de trésorerie liés aux opérations d'investissement | -7,6 | -12,2 | -24,7 |
| Acquisitions d'immobilisations | -25,4 | -24,1 | -45,1 |
| Cessions d'immobilisations | 17,8 | 11,9 | 20,4 |

Source: Compte général de l'Etat 2009

Pour mémoire, les flux liés aux acquisitions d'immobilisations (45 Md€ en 2009) comprennent en premier lieu l'acquisition d'immobilisations financières (à hauteur de 30 Md€) pouvant par exemple correspondre à des prises de participation ou encore à l'octroi de prêts à des tiers. La différence entre le montant des flux liés à l'acquisition d'autres immobilisations (environ 15 Md€) et celui des investissements civils et militaires (19 Md€), s'explique par le fait que la totalité des flux « d'investissement » (au sens de la comptabilité des dépenses et des recettes budgétaires de l'Etat) ne sont pas « activées » (au sens de la comptabilité générale) : une part est comptabilisée en charges et n'entre donc pas en ligne de compte dans le montant des immobilisations acquises.

Le rapport entre l'excédent brut d'exploitation (EBE) et les produits fiscaux bruts permet par ailleurs d'apprécier le surplus de ressources générés par l'activité de l'Etat pour faire face à ses investissements et aux charges de sa dette. Son évolution marque une dégradation depuis 2006 :

| | Evolution du ratio EBE/ Total des produits bruts | | | |
|------------------------------------|--|-------|-------|--------|
| En Md€ | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Excédent brut d'exploitation (EBE) | 6,1 | 2,7 | -0,8 | -57,5 |
| Total des produits fiscaux bruts | 326,0 | 325,0 | 327,5 | 290,7 |
| RATIO | 1,9% | 0,8% | -0,2% | -19,8% |

Source: Cour des comptes

b. <u>Un plan de relance en partie débudgétisé</u>

Dans son rapport public sur la situation et les perspectives des finances publiques publié en juin 2010, la Cour a souligné que, retraité du poids des mesures ayant un simple impact de trésorerie (mesures fiscales de remboursement anticipé, avances sur marchés publics,...), et si l'on met à part le jeu des stabilisateurs automatiques, particulièrement important dans notre pays, le plan de relance de la France était de moindre ampleur que dans la plupart des autres pays développés⁵⁴.

Les crédits ouverts en 2009 dans le cadre du plan de relance ont représenté 10,6 Md€ en AE et 9,6 Md€ en CP⁵⁵ auxquels se sont ajoutés 3 Md€ en AE et en CP pour la dotation en capital du FSI. A ces crédits s'ajoutent les mesures fiscales dont le coût a été de 16,3 Md€ (pour une estimation initiale de 10,5 Md€) et le remboursement anticipé du FCTVA aux collectivités territoriales, pour leurs opérations nouvelles d'investissement, qui s'est élevé à 3,8 Md€. Au total, le coût budgétaire du plan de relance aura été

٠

⁵⁴ Voir sur ce point le rapport relatif à la mise en œuvre du plan de relance réalisé par la Cour des comptes au titre de l'article 58-2 de la LOLF.

⁵⁵ Un montant de 2,3 Md€ d'AE et de 4,1 Md€ de CP sera par ailleurs ouvert en 2010 au titre du plan de relance

d'environ 35 Md€ sur l'ensemble des deux années 2009-2010 (29,5 Md€ en 2009 et 5,3 Md€ en 2010).

Ce plan, qui était centré sur l'investissement, a également fait appel à des moyens extra-budgétaires, les entreprises publiques étant invitées à réaliser un volume d'investissements supplémentaires. Par ailleurs, les sociétés concessionnaires d'autoroutes se sont engagées à réaliser des investissements en contrepartie d'un allongement d'une année de la durée des contrats.

En outre, la mobilisation du secteur public financier a constitué un volet essentiel du plan. La capacité de prêts d'Oséo a été accrue par la Caisse des dépôts et consignations sur ressources du fonds d'épargne. Une dotation de 561 M€ lui a été versée par l'Etat sur crédits du budget général pour lui permettre d'accroître le volume des garanties accordées au titre du crédit interentreprises. Le fonds d'épargne a été mobilisé sur décision du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi à hauteur de 38,5 Md€ pour le financement d'investissements et pour une part de la recapitalisation de Dexia (445 M€). Le groupe Caisse des Dépôts a, pour sa part, apporté une contribution de 5,5 Md€ au titre du plan de relance (si on y inclut la création du FSI) et participé sur ses fonds propres à la recapitalisation de Dexia à hauteur de 1,59 Md€.

c. <u>Un emprunt national visant un surcroît d'investissement</u>

Le mécanisme de l'emprunt national illustre à sa façon la contrainte budgétaire sous l'angle de la limitation de l'endettement supplémentaire y afférent.

Alors même que l'emprunt national est présenté comme constitutif d'un effort budgétaire significatif pour financer des investissements d'avenir, la technique retenue pour sa mise en œuvre a été conçue pour conduire à un impact minimal sur la dette de l'Etat tout en affichant une dépense budgétaire de 35 Md€ en 2010 et un appel au marché de 22 Md€. Toutefois, la puissance publique ne dépensera pas 35 Md€ en 2010, ni même en cumulé sur les dix prochaines années, au titre des priorités d'avenir identifiées par le Gouvernement à la suite des travaux de la commission conduite par MM. Alain Juppé et Michel Rocard, anciens Premiers ministres.

L'augmentation de la dette de l'Etat serait, selon les hypothèses du Gouvernement, d'environ 5 Md€ en 2010 et de l'ordre de 19 Md€ à terme, hors coût de financement. C'est un résultat éminemment appréciable pour la maîtrise de l'endettement de la France et la qualité de sa signature auquel l'AFT n'est pas étrangère, même si les discussions qui ont précédé la décision annoncée mi décembre, ont pu susciter de l'inquiétude des marchés et des investisseurs.

En réalité, l'emprunt national se résume au final à deux séries de flux financiers :

 des versements d'intérêts aux organismes attributaires des fonds non consomptibles dans le cadre des priorités « enseignement supérieur » et « recherche », à hauteur de 513 M€ par an⁵⁶, qui constituent une dépense budgétaire rattachée au programme « charge de la dette et trésorerie de l'Etat » intégrée à la norme de dépense;

.

⁵⁶ Lorsque l'intégralité des fonds aura été affectée aux lauréats (taux d'intérêt de 3,413 %).

des décaissements progressifs, de l'ordre de 4 à 5 Md€ par an entre 2010 et 2014, qui correspondent au versement par les gestionnaires des fonds consomptibles aux bénéficiaires finaux ; ces versements n'affectent pas le solde budgétaire et n'entrent pas dans la norme de dépense.

Seules les secondes seront en principe financées par de l'emprunt supplémentaire. La dette négociable de l'Etat n'augmentera donc que progressivement, au rythme du décaissement des fonds consomptibles, d'environ 19 Md€ à terme, soit l'équivalent de 1 point de PIB, sous réserve que les intérêts de l'emprunt national (charges d'intérêts liés aux emprunts nouveaux et rémunération des fonds non consomptibles déposés au Trésor) soient effectivement gagés comme cela est prévu par le Gouvernement. Par nature, ce surcroît d'endettement n'est pas identifiable au sein du programme de financement de l'Etat.

Ces intérêts annuels vont progressivement augmenter jusqu'à 1,2 Md€ d'ici environ cinq ans (sous l'hypothèse conventionnelle de taux d'intérêt prêteur et emprunteur de 3,4 %), et exercer une pression supplémentaire sur le respect de la norme de dépense. Le principe de neutralité budgétaire sur lequel le Gouvernement s'est engagé est donc ambitieux, les dépenses d'investissement devant se substituer en partie à des dépenses existantes. La charge cumulée de ces intérêts pourrait atteindre près de 10 Md€ au bout de dix ans.

2. La tentation du recours à la débudgétisation

a. <u>L'inéluctable ajustement budgétaire</u>

Les déséquilibres budgétaires de grande ampleur auxquels la France se trouve actuellement confrontée procèdent, au-delà des effets de la crise financière sur les finances publiques, d'une insuffisante maîtrise des comptes publics. Dans ce contexte, la qualité du contrôle de l'évolution des dépenses apparaît cruciale.

Dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010, la Cour a souligné le caractère très incertain de l'évolution des recettes dans les prochaines années et le risque d'une perte durable de recettes sociales, ainsi que le caractère très ambitieux des derniers objectifs de croissance des dépenses retenus par l'Etat. Elle a conclu à la nécessité d'une réduction d'au moins 1 point de PIB par an du déficit structurel pour viser un équilibre des comptes en termes structurels en 2016 et ramener la dette publique de 89 % du PIB en 2012 à 82 % du PIB en 2020.

Quelle que soit la position du curseur entre la réduction des dépenses et l'accroissement des recettes, l'effort sur la dépense demeurera indispensable. Le gel en valeur des dépenses des ministères pour trois ans, annoncé par le Premier ministre, et confirmée dans les lettres plafond adressées aux ordonnateurs principaux s'inscrit dans cette perspective.

Cette problématique renvoie à celle de la fixation de la norme d'évolution des dépenses de l'Etat. L'augmentation annuelle de celles-ci est, depuis le projet de loi de finances pour 2004, soumise à une norme d'évolution limitée à l'inflation anticipée qui correspond à une stabilité en volume de ces dépenses. Cette norme de dépenses s'applique actuellement aux dépenses du budget général (nettes des remboursements et dégrèvements), considérées à périmètre constant, aux prélèvements sur recettes au profit

de l'Union européenne et des collectivités territoriales ainsi qu'à certaines nouvelles affectations de recettes. La loi de programmation des finances publiques a fixé les limites de l'évolution des dépenses de l'Etat par mission pour les années 2009 à 2012.

Dans le rapport public annuel de février 2010 la Cour a estimé que la norme de dépenses devait être durcie et étendue aux contrats d'objectifs et de moyens passés avec les principaux opérateurs. Dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat de mai 2010, elle a souligné les limites du calcul actuel de cette norme qui exclut une part importante des dépenses, en particulier celles imputées aux comptes spéciaux, et qui prend en compte, de façon parfois inappropriée, certains changements de périmètre. En outre, si l'objectif visé par l'adoption de cette norme reste de soumettre les gestionnaires à une certaine discipline lors de la préparation, puis au cours de la gestion infra-annuelle du budget, la Cour a recommandé que soit également conçu un outil spécifique élargi fixant un niveau maximum de dépenses et mesurant *a posteriori* la réalité des dépenses opérées.

Dans ce contexte, l'identification du champ des interventions extra-budgétaires et la prise en compte des variations de celui-ci prennent une importance accrue. Dans un contexte de pression à la baisse sur les dépenses en raison de difficultés budgétaires durables, la tentation de la débudgétisation peut se trouver renforcée.

Néanmoins, la portée des différents modes de débudgétisation n'est pas identique dans tous les cas. Certains peuvent s'avérer peu risqués, à l'instar du recours à la délégation de service public qui, au contraire, peut être un mode de valorisation patrimoniale pour l'Etat dès lors que les risques de constitution de rentes de situation pour le délégataire sont prévenus. D'autres sont plus risqués, lorsqu'il s'agit de transférer l'endettement à des organismes tiers.

b. La débudgétisation « dans l'espace » et « dans le temps »

L'affectation de recettes à un opérateur, ou à tout autre organisme tiers, auquel est transférée la responsabilité de l'exécution de dépenses, en lieu et place de ressources d'origine budgétaire destinées à couvrir ces dépenses, constitue, en pratique, un moyen de réduire de façon nominale les dépenses de l'Etat. La possibilité ouverte à certains des organismes en question de recourir à l'emprunt est en outre susceptible d'accroître l'ampleur de la débudgétisation.

L'affectation de recettes fiscales ou non fiscales à un organisme tiers constitue un appauvrissement de l'Etat. Si la capacité de lever l'impôt est parfois présentée comme équivalant à un actif immatériel⁵⁷, toute affectation par l'Etat d'une recette fiscale à un opérateur s'apparente à une réduction d'actif de l'Etat. Il en va de même de tout transfert de droits, d'actifs ou de créances.

En tout état de cause, la réduction des dépenses ainsi obtenue apparaît artificielle. Par ailleurs, l'affectation de ressources peut induire un déséquilibre financier pour l'organisme, si ces ressources sont insuffisantes ou, à l'inverse, source de gaspillage si celles-ci excèdent le montant nécessaire à la couverture des dépenses.

.

⁵⁷ Bien qu'il ne s'agisse pas d'un actif au sens des normes comptables de l'Etat.

De la même manière, le financement de l'organisme par l'emprunt n'allège que de façon apparente et transitoire les charges de l'Etat qui seront impactées, soit par l'accroissement de la dette publique qui en résulte, soit par l'obligation de couvrir à terme les déficits cumulés de l'organisme.

La débudgétisation peut également prendre l'aspect d'un décalage des charges de l'Etat dans le temps, lorsque celui-ci fait préfinancer ses dépenses par des partenaires privés, dans le cadre de financements qualifiés d'innovants. Le recours à un partenariat public-privé permet de lisser la charge d'un investissement sur toute la durée du contrat et ainsi de reporter la comptabilisation de la charge budgétaire. A certaines conditions, le PPP est également « déconsolidant » en ce qu'il n'impacte pas immédiatement la dette publique.

La réduction des dépenses lors de la conclusion du contrat est toutefois largement factice. Elle ne prend en compte ni le coût final actualisé de l'opération, souvent supérieur à moyen ou long terme, ni d'éventuels coûts cachés résultant notamment de l'évolution du contrat dans le temps.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

L'intervention de l'Etat dans l'économie par des moyens extra-budgétaires n'est pas nouvelle. Qu'il s'agisse de financer des infrastructures, d'agir en faveur du développement des entreprises et de la diffusion de l'innovation ou, plus globalement, d'assurer le financement de l'économie en cas de défaillance du marché, ces interventions se caractérisent par l'extrême diversité des modalités, des acteurs concernés et des moyens mobilisés.

La crise économique a conduit à recourir de façon massive au mécanisme de la garantie qui, précédemment, était devenu résiduel, mais aussi à d'autres types d'intervention extra-budgétaire (PPP, concessions, investissements par des entreprises publiques). Cette crise a contribué à donner l'impression d'un fort accroissement de l'extra-budgétaire au détriment du budgétaire. Cette impression a en outre pu être renforcée par les dispositifs mis en place pour l'utilisation du produit de l'emprunt national.

Les dispositifs mentionnés précédemment constituent toutefois un ensemble hétérogène qui ne présente pas de cohérence interne et dont le champ ne peut être saisi que de manière analytique. La diversité des modes d'intervention et la multiplication des acteurs rendent particulièrement difficile la mise en place d'un pilotage d'ensemble. Chacun des mécanismes participe d'une politique donnée et leur mise en cohérence doit sans doute être principalement recherchée au regard des objectifs de cette politique et non en fonction du critère commun que représente leur caractère extra-budgétaire. Tant la direction du budget que la direction générale du Trésor indiquent d'ailleurs que ces dispositifs ne relèvent pas d'une politique globale.

Cette diversité donne une impression d'éparpillement des actions et des moyens d'autant plus susceptible d'être exposée à la critique qu'elle s'accompagne dans la plupart des cas d'une absence d'évaluation ex ante et ex post. Si ces interventions visent toutes, d'une manière ou d'une autre, à améliorer la performance de l'économie française, l'absence de réflexion sur une possible rationalisation de l'utilisation de ces différents instruments peut être regrettée. Dans bien des cas, par exemple dans le domaine des aides aux entreprises, les pouvoirs publics peuvent combiner un financement budgétaire, des interventions extra-budgétaires et une politique fiscale. Cependant, en l'absence d'une réflexion globale, le caractère optimal de la combinaison de ces trois modes d'action économique n'est pas assuré.

Toutefois, le développement de certains mécanismes revêt fréquemment un caractère circonstanciel à l'instar des dispositifs de garantie sur lesquels ont reposé les concours financiers publics aux établissements de crédit ou la création du fonds de stabilisation financière de la zone euro et des modalités d'intervention extra-budgétaire auxquelles il a été recouru dans le cadre du plan de relance de l'économie en 2009 et 2010.

Comme l'illustrent les exemples de l'ADEME et de l'ANRU, un défaut de cohérence est également susceptible d'être relevé avec le changement fréquent et aléatoire du mode de financement de certains opérateurs dont les ressources passent, au gré des circonstances, de crédits budgétaires à des taxes affectées, sans qu'une logique économique soit pleinement discernable. Les pouvoirs publics ne disposent d'aucune ligne directrice qui leur permette de guider leurs décisions.

La multiplicité des dispositifs et des acteurs ne favorise pas la lisibilité des actions conduites. Si la direction du budget estime disposer d'une visibilité suffisante sur l'ensemble des modes d'intervention extra-budgétaire, celle-ci reste largement confidentielle dans la mesure où les documents mis à la disposition du Parlement ne rendent qu'imparfaitement compte de l'efficacité desdits dispositifs. D'une manière plus générale, la lisibilité ne saurait être totale en l'absence d'instruments de mesure de cette efficacité

A titre d'exemple, le jaune qui retrace l'effort de l'Etat en faveur des PME ne dresse qu'un catalogue de dispositifs sans présenter d'évaluation de l'efficacité des mesures décrites. De la même manière, la présentation des résultats du programme 134 au sein de la Mission *Economie* ne contient que deux indicateurs dédiés à l'efficacité des aides aux entreprises qui ne peuvent favoriser une appréciation globale de l'efficacité de ces aides.

Le premier mesure l'écart entre le taux de croissance des entreprises aidées par Oséo-garantie et celui des entreprises comparables. Le second porte sur le taux de survie des entreprises aidées par Oséo-garantie. Ces deux indicateurs ne sauraient, à eux seuls, synthétiser l'évaluation de l'ensemble des actions en faveur des entreprises.

Compte tenu de la multiplication des acteurs, la lisibilité des politiques poursuivies n'est pas assurée. Chacune d'entre elles est conduite indépendamment des autres, sans prendre en compte les redondances éventuelles, les interférences, voire les contradictions. La débudgétisation, notamment lorsqu'elle repose sur l'affectation de taxes, risque d'entraîner un gaspillage de ressources, peu compatible avec l'efficience économique recherchée, et d'affaiblir l'attention portée aux coûts des dispositifs.

PARTIE II : UN BILAN NUANCÉ, UNE GOUVERNANCE A PRECISER

En raison de la grande diversité des dispositifs et des intervenants, conjuguée aux difficultés méthodologiques déjà mentionnées, il est difficile de dresser un bilan quantitatif global de l'ensemble des interventions de l'Etat dans l'économie par des moyens extra-budgétaires.

Il est toutefois possible d'apprécier les poids respectifs des différents types d'intervention (I), d'en dresser une typologie au regard des règles budgétaires et comptables (II) et d'en apprécier la portée globale, notamment en termes de gouvernance (III).

I. DES POIDS RELATIFS INEGAUX ET DES RISQUES EN APPARENCE LIMITÉS

Les difficultés d'ordre méthodologique déjà signalées justifient qu'il ne soit pas tenté de construire un agrégat unique représentatif de l'ensemble des interventions économiques extra-budgétaires de l'Etat. Pour autant, il reste possible d'apprécier les différents modes d'intervention en fonction de leur poids relatif et de leur impact respectif sur les finances publiques.

L'intervention de l'Etat dans l'économie, au moyen de l'octroi de garanties, s'est affirmée comme un instrument essentiel pour le financement des activités. Si le procédé est ancien⁵⁸, la place qu'il a tenue dans la gestion de la crise financière lui a donné un intérêt renouvelé.

A. DES POIDS RELATIFS TRÈS INÉGAUX

1. Les garanties

1. Les garantie

a. <u>Un mécanisme économe en crédits budgétaires</u>

Destinée à faciliter l'activité et le financement d'agents économiques publics ou privés, la garantie de l'Etat apparaît toutefois comme un instrument complexe pouvant produire des effets variables selon le contexte dans lequel il est mis en œuvre. Cet engagement, qui est par nature porteur de risques, est susceptible de se révéler à terme constituer une lourde charge pour les finances publiques.

⁻

La loi du 11 juin 1842 relative à l'établissement des grandes lignes de chemin de fer prévoyait que l'Etat achète les terrains et procède aux expropriations d'utilité publique, construise le ballast et toute l'infrastructure (ponts, tunnels...) et que les compagnies concessionnaires posent les rails, exploitent les lignes pour. 99 ans au bout desquels tout doit devenir propriété nationale.

L'octroi d'une garantie, qui ne se traduit par aucun décaissement, ne constitue pas une dépense publique. Elle doit même procurer une recette si, comme cela est normal au regard du droit de la concurrence, elle est rémunérée. Néanmoins, certaines dépenses « annexes » du type dotation en capital pour la constitution d'un fonds de garantie peuvent être constatées.

Il est d'ailleurs possible d'y voir une économie : l'Etat ne s'endettera pas directement car il ne financera pas l'activité concernée : en accordant sa garantie à une autre entité, c'est cette dernière qui s'endettera avec une prime de risque proche de celle qu'obtient l'Etat en empruntant sur les marchés. Les garanties octroyées dans le cadre de la crise financière manifestent, par leur montant, l'intérêt de ce procédé. Les montants effectivement mobilisés dans le cadre du plan de soutien aux établissements de crédit sous forme de refinancements SFEF, de soutien en fonds propres SPPE et de garanties directes (120 Md€ au total) n'aurait pu être financé sur crédits budgétaires sans dommages graves pour les finances publiques.

Les garanties se caractérisent par leur aspect aléatoire et « indolore » au moment où elles sont accordées. La garantie de l'Etat n'est généralement pas appelée et les sommes déboursées sont d'une manière générale très inférieures aux engagements. En comptabilité budgétaire, les garanties non appelées n'ont pas vocation à être intégrées à la dette publique, le principe étant que la dette garantie reste celle de l'émetteur, aussi longtemps que celui-ci n'appelle pas la garantie de l'Etat. Toutefois, les garanties sont recensées en « hors bilan » et mentionnées en annexe du compte général de l'Etat.

L'Etat peut, soit accorder lui-même sa garantie, cas le plus fréquent, soit confier cette responsabilité à un tiers. Afin d'éviter d'être appelé dès la première défaillance, il a accepté de limiter ses prélèvements sur les ressources disponibles afin que se constituent des réserves ou des provisions à caractère de réserve qui dérogent aux principes d'unité et d'universalité budgétaire et qui sont destinées à s'intercaler entre les personnes garanties et lui-même. Son intervention devient alors subsidiaire et son exposition au risque se trouve limitée à due concurrence.

Si l'Etat dispose sur ces fonds de réels pouvoirs de contrôle, en retire les avantages et en supporte les risques, une intégration dans les comptes de l'Etat doit être envisagée à l'instar du compte des procédures publiques gérées par la Coface et des fonds de garantie Oséo qui sont enregistrés dans les comptes de l'Etat pour une valeur de 2,8 Md€ correspondant à la somme des versements effectués par l'Etat à ces fonds nette des mises en jeu de garanties et du montant des risques de défaut avérés au 31 décembre 2009. La question se pose dans les mêmes termes pour les fonds de garantie gérés par la Caisse Centrale de Réassurance pour le compte de l'Etat et non intégrés à ses propres comptes⁵⁹.

agricole des boues d'epitation unbaines où industrielles (FGRE) des articles L. 425-1, R. 424-1 et suivants du code des assurances, instauré fin 2006; enfin, le fonds de sécurisation du crédit interentreprises (FSCI) instauré par l'article 21 de la LFR du 20 avril 2009 et son décret d'application n° 2009-527 du 12 mai 2009, instituant le dispositif CAP + de couverture par l'Etat de risques d'assurance grédit en France qui ne sont pas assurés par la marché

d'assurance-crédit en France qui ne sont pas assurés par le marché.

⁵⁹ Ce sont le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) des articles L. 431-11, R. 431-33 et suivants du code des assurances, depuis 1964; le fonds de compensation des risques de l'assurance construction (FCAC) des articles L. 431-14, R. 431-48 et suivants du code des assurances, depuis 1982; le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) des articles L. 561-1 et suivants du code de l'environnement, depuis 1995; le fonds de garantie des risques liées à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles (FGRE) des articles L. 425-1, R. 424-1 et

La grande majorité des garanties accordées par l'Etat le sont à titre gratuit, les principales étant celles accordées à CDC-Eurodisney (1,2 Md€), Oséo (1 Md€)60 et AFD-FRPC (1 Md€)(61).

Certaines des garanties accordées par l'Etat font cependant l'objet d'une rémunération. Il s'agit pour l'essentiel de celles accordées dans le cadre de la crise financière : envers la SFEF, le groupe Dexia et Dexia FSA.

Rémunération perçue sur l'année 2009

| En M€ | 2009 |
|-----------|-------|
| SFEF | 1 241 |
| DEXIA | 157 |
| DEXIA-FSA | 23 |
| TOTAL | 1 420 |

Source : Comptabilité générale de l'Etat

Les montants ci-dessus sont des montants bruts qui ne prennent pas en compte les coûts indirects.

Concernant la SFEF, il s'agit de montants payés d'avance, portant sur des périodes postérieures à l'exercice 2009, immédiatement encaissés par l'Etat. Le projet de loi de finances précisait que le montant de cette rémunération serait proche des conditions de marché et traduirait de manière réaliste la prise de risque de l'Etat. La mise en œuvre d'une rémunération des garanties accordées constitue d'ailleurs une condition de la légalité de l'aide ainsi octroyée aux agents économiques publics ou privés au regard des dispositions des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne) relatifs aux aides d'Etat.

Les garanties accordées à titre gratuit ou lorsque la rémunération est insuffisante peuvent être considérés comme une renonciation de l'Etat à la prime de risque qui devrait lui revenir et procurent ainsi un avantage à l'entreprise qui en bénéficie. Au moment où la garantie est offerte, il peut être considéré que cette intervention constitue une aide d'Etat au sens de l'article 107.

Le risque supporté par l'Etat peut être limité par la constitution de sûretés sous la forme de contreparties fournies par le bénéficiaire de la garantie. Dans le cas de la garantie apportée à la SFEF, les établissements de crédit bénéficiaires ont apporté en nantissement des titres de créances « collatéralisés », c'est-à-dire des sûretés ayant vocation à être mises en œuvre au profit de l'Etat au cas où celui-ci serait appelé en garantie. Le montant de ces collatéraux doit être au moins équivalent à l'encours de prêts dont ils bénéficient, après décotes prévues par arrêté ministériel.

⁶⁰ Cette garantie s'éteindra avec le remboursement du prêt qui aura lieu pour l'essentiel en avril 2011.

⁶¹ D'autres garanties significatives non rémunérées ont été accordées par l'Etat dans le domaine social : par exemple, le fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) pour 34 Md€ et l'UNEDIC pour 2,2 Md€.

Le risque de défaut d'un collatéral remis en garantie n'est pas nul, mais paraît très faible : les 77 Md€ de prêts consentis aux établissements sont « couverts » par des collatéraux d'une valeur de 84 Md€.

L'ensemble des engagements de l'Etat doivent être recensés dans la comptabilité générale de l'Etat, qui comprend, selon l'article 54 7° de la LOLF « la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat ». Les normes comptables de l'Etat prévoient de retranscrire les éventuels risques attachés aux garanties qu'il a consenties par le biais de provisions. A la fin de chaque exercice comptable, l'ensemble des garanties font l'objet d'un examen individuel qui peut aboutir à la constitution d'une provision ou à une modification de la provision déjà constatée. L'incertitude et la difficulté d'évaluation du risque compliquent sensiblement le traitement comptable de ces provisions.

Les appels en garantie de l'Etat ont diminué de 43 M€ entre 2008 et 2009, malgré un contexte défavorable et la mise en place d'amples dispositifs de garantie financière à la fin de 2008, atteignant un total de 189,9 M€ à fin 2009.

b. <u>Les différentes catégories de garanties</u>

Ces engagements, pris dans le cadre d'accords bien définis, sont de deux types.

La dette garantie

La dette garantie s'inscrivait en diminution depuis plusieurs exercices jusqu'à la reprise, en 2006, des engagements souscrits par la société gestionnaire du fonds de garantie à l'accession sociale à la propriété (FGAS) et la survenance de la crise financière internationale en 2008. Son montant est passé de 25 Md€ au 31 décembre 2005 à 150 Md€ au 31 décembre 2009.

Evolution de la dette garantie

| En M€ | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Dette garantie en euros | 24 653 | 55 793 | 60 493 | 77 679 | 107 633 |
| Dette garantie en devises | 380 | 472 | 928 | 898 | 42 423 |
| Total | 25 033 | 56 265 | 61 421 | 78 577 | 150 056 |

Source : Compte général de l'Etat 2009

L'augmentation intervenue en 2009 résulte principalement des mesures adoptées dans le contexte de la crise financière.

Au 31 décembre 2009, les principales lignes de prêts garantis reprises dans le tableau ci-dessous montrent que la SFEF, le FGAS, Dexia et l'UNEDIC représentent à eux seuls, 92% de la dette garantie en euros.

Principaux bénéficiaire de la dette garantie en euros

| Bénéficiaires (en M€) | 2008 | 2009 |
|-------------------------------------|--------|---------|
| SFEF | 13 000 | 48 000 |
| FGAS | 35 070 | 34 319 |
| DEXIA | 21 619 | 18 411 |
| UNEDIC | 2 200 | 2 200 |
| Autres | 5 791 | 4 703 |
| Total de la dette garantie en euros | 77 680 | 107 633 |

Source : Comptabilité générale de l'Etat

La garantie de l'Etat sur les émissions de dettes lancées par Dexia a été plafonnée à 55 Md€. Ce plafond a été ramené à 36,55 Md€ lors de la prorogation de la garantie jusqu'au 31 octobre 2010 qui a été approuvée par la Commission européenne et autorisée par l'article 118 de la LFI pour 2010.

La dette garantie en devises a très fortement augmenté et atteint désormais 42 Md€, soit plus de 28 % de l'encours total de la dette garantie.

Principaux bénéficiaire de la dette garantie en devises

| Bénéficiaires (en M€) | 2008 | 2009 |
|---------------------------------------|------|--------|
| SFEF | 0 | 29 265 |
| SPPE | 0 | 7 337 |
| DEXIA-FSA | 0 | 4 436 |
| Autres | 898 | 1 386 |
| Total de la dette garantie en devises | 898 | 42 423 |

Source : Comptabilité générale de l'Etat

Les principaux facteurs d'explication de cette évolution sont la poursuite de la garantie sur les émissions de titres de la SFEF (26 Md€), la garantie Dexia FSA (4,5 Md€, soit 6,39 Md\$)62 et la garantie du programme de papier commercial multidevises lancé par la SPPE pour 7,3 Md€.

Sur l'exercice 2010, une nouvelle garantie conséquente devrait être enregistrée dans les comptes de l'Etat suite à la mise en œuvre du plan d'aide à la Grèce. La création d'un **fonds de stabilisation financière de la zone euro** a été décidée le 7 mai 2010 par les chefs d'Etat et de Gouvernement des 16 pays de la zone euro Sa fonction est d'apporter des financements aux Etats fragilisés sous forme de prêts ou de lignes de crédit, voire d'achats de dette publique. Il bénéficiera de la garantie conjointe mais non solidaire des Etats participants.

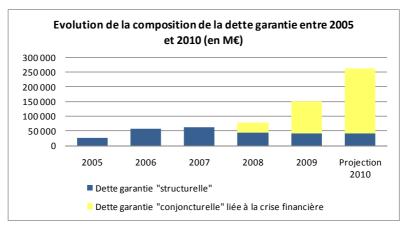
La France devrait apporter une garantie de 111 Md€ à ce fonds correspondant à sa quote-part dans le capital de la Banque centrale européenne, majorée de 20 %.

La composition de la dette garantie a été fortement affectée par les conséquences de la crise financière, comme cela ressort du tableau ci-dessous. Ce tableau met en outre en évidence la rupture dans la série que représenterait l'activation du fonds de

⁻

⁶² La garantie donnée par la dernière LFR pour 2008 à hauteur de 6,30Md\$ sur le portefeuille de produits financiers que détenait sa filiale de rehaussement de crédits, Financial Security Assurance (FSA) n'est pas comptabilisée sous le plafond des refinancements garantis.

stabilisation de la zone euro et l'impact très important qu'il aurait sur l'encours de la dette garantie.



Source: Cour des comptes

Les garanties explicites liées à des missions d'intérêt général

En plus de la dette garantie, un certain nombre de garanties sont **liées à l'exercice de missions d'intérêt général**, telles celles confiées à la **CCR** et à la **COFACE**. A ce titre, les engagements hors bilan de l'Etat s'élèvent à près de 83,5 Md€ au 31 décembre 2009

Encours garantis 2009 COFACE / CCR (en M€)

| COFACE | Assurance crédit | 78 446 |
|--------|------------------|--------|
| | Autres | 3 681 |
| | CAP export | 66 |
| | CAP + export | 71 |
| CCR | CAP | 485 |
| | CAP+ | 775 |
| TOTAL | | 83 524 |

Source : Compte général de l'Etat 2009

Il convient de prendre également en compte les garanties de protection des épargnants. En application des articles L. 221-8 en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008 et L. 518-26 du code monétaire et financier, et de la loi de finances pour 1983 du 29 décembre 1982, l'Etat garantissait la Caisse nationale d'épargne (désormais dans les comptes de la Banque postale), les dépôts collectés sur le livret A par les caisses d'épargne et les fonds collectés sur le livret d'épargne populaire par les établissements qui le distribuent.

Conformément à la loi de modernisation de l'économie et à l'article 120 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, la garantie de l'Etat porte, depuis le 1^{er} janvier 2009, sur l'ensemble des dépôts effectués par les épargnants sur le livret A, les livrets bleus, les livrets de développement durable et les livrets d'épargne populaire, centralisés en tout ou partie dans le fonds d'épargne, ainsi que sur les créances détenues par les établissements de crédit sur le fonds d'épargne.

Pour les livrets d'épargne réglementée centralisés dans le fonds d'épargne, des règles prudentielles spécifiques ont été mises en place. Les résultats de la gestion des encours sont versés dans ces fonds de réserve. Pour les trois principaux d'entre eux, les réserves doivent représenter 2 % des encours. Au 31 décembre 2008, le montant total des garanties au titre de ces dépôts et de ces fonds de réserve s'élevait à près de 307 Md€ dont 207 Md€ centralisés au fonds d'épargne.

Dans le cadre du plan de relance, plusieurs mesures ont fait intervenir Oséo garantie afin de soutenir l'offre de crédit aux PME et aux entreprises intermédiaires. Le montant total des prêts garantis s'élève à 3,7 Md€ à fin 2009.

Les appels en garantie

Au regard de l'importance des garanties accordées, les appels en garantie correspondant aux dépenses du programme 114 « Appels en garantie de l'Etat » de la mission « Engagements financiers de l'Etat » sont relativement peu élevés. Ils ont représenté 189,9 M€ en 2009 dont 69,7 M€ pour les dispositifs de développement international de l'économie française, mais la part la plus importante (83 M€) correspond aux appels en garantie de l'Agence française de développement (AFD) qui peuvent être considérés comme extérieurs au champ des interventions économiques de l'Etat. Ces appels en garantie correspondent aux sinistres enregistrés par l'AFD au titre des prêts souverains (qui bénéficient d'une garantie de l'Etat).

2. Les dispositifs d'apports de fonds propres et de soutien à l'innovation

a. Les dispositifs d'apport de fonds propres

Les dispositifs extra-budgétaires d'apport en fonds propres aux entreprises, et notamment aux PME, ont représenté environ 2,1 Md€ en 2009, si l'on prend en compte les investissements du FSI (1,3 Md€), ceux de la CDC dans le cadre de ses missions d'intérêt général (750 M€) et les contributions de l'Etat au capital risque, par l'intermédiaire du fonds de fonds technologique 3 (50 M€). A ce montant peuvent s'ajouter les contrats de développement participatifs d'Oséo (accordés sur une enveloppe d'1 Md€ refinancée par le programme d'investissement d'avenir).

Au sein du programme d'investissements d'avenir, plusieurs actions prévoient un investissement en fonds propres ou en quasi-fonds propres dans les entreprises :

- au titre du programme « croissance des petites et moyennes entreprises », 140 M€ sont destinés à une augmentation du capital d'Oséo (auxquels s'ajoutent les 360 M€ de la taxe exceptionnelle sur les bonus), 400 M€ à la création de fonds d'amorçage pour les entreprises innovantes (CDC), 100 M€ aux acteurs de l'économie sociale et solidaire (CDC), 100 M€ pour des prises de participation dans des plateformes mutualisées d'innovation dans les pôles de compétitivité (CDC); le milliard d'euros dédié aux mesures des états généraux de l'industrie sera distribué sous forme de prêts, d'abondement de fonds de garantie et, à titre marginal, sous forme de fonds propres dans le cadre des projets de filières;
- au titre des actions de valorisation, 850 M€ seront engagés dans les fonds propres et quasi-fonds propres d'une dizaine de sociétés d'accélération du

transfert de technologies locales, et 50 M€ dans un opérateur national de gestion des brevets « France brevets » ;

- au titre du fonds pour la société numérique, le programme prévoit un investissement de l'ordre de 1,3 Md€ pour des prises de participations dans les sociétés du secteur;
- enfin, les actions gérées par l'ADEME (fonds démonstrateurs, véhicules) prévoient la possibilité d'intervenir en prise de participation lorsque cela est pertinent.

Au total, les prises de participation financées par l'emprunt national ne représentent qu'une part limitée du programme, de l'ordre de 3,5 Md€ au total, avec un ciblage particulier sur le secteur du numérique et des entreprises innovantes.

Les dispositifs extra-budgétaires d'apports en fonds propres entendent apporter des éléments de réponse au constat selon lequel les investisseurs de long terme sont peu nombreux. Un récent rapport du conseil d'analyse économique de juin 2010 a souligné la « rareté » de ces derniers dans les pays membres de l'OCDE et particulièrement en France où l'Etat, qui dispose en théorie de l'horizon le plus long, n'a plus guère les moyens d'investir.

Les ressources ainsi mobilisées restent cependant limitées au regard de ce qui serait nécessaire pour dynamiser l'appareil productif et l'orienter vers une croissance plus durable. Le rapport précité, qui estime à 30 ou 40 Md€ les besoins en la matière, suggère à cet égard de favoriser l'offre de capitaux longs en réorientant l'épargne des ménages vers l'investissement de long terme, par un basculement d'une partie de l'assurance-vie vers l'épargne retraite sous forme de rente. Il propose notamment de mettre en place des partenariats entre le public et le privé sur des projets ciblés d'investissement à long terme. Dans une certaine mesure la création du FSI répond à cette recommandation.

Outre qu'ils auraient l'avantage de partager les risques entre les investisseurs privés et l'Etat auquel il reviendrait d'en supporter les plus longs, ces partenariats permettraient de limiter l'impact budgétaire des mesures de soutien à l'accroissement des fonds propres. Pour importants et utiles qu'ils soient en eux-mêmes, ces dispositifs représentent cependant une faible part de l'ensemble des aides aux entreprises.

Pour 2009, la direction du budget évalue l'ensemble des aides aux entreprises à 78 Md€ hors plan de relance. Si l'on retire les subventions accordées par les collectivités territoriales (5,3 Md€) et les fonds communautaires (0,6 Md€), ainsi que les allègements de charges (27,2 Md€) qui figurent dans l'agrégat, les aides aux entreprises supportées directement par le budget de l'Etat, sous forme de subventions (6,4 Md€), de dépenses fiscales (37,5 Md€) ou de taxes affectées (1,3 Md€), représentent un total de 45.2 Md€.

b. <u>Le soutien à l'innovation</u>

Les interventions d'Oséo innovation et de l'ex-Agence de l'innovation industrielle (AII) financées par l'Etat ont atteint 627 M€ en 2007, 661 M€ en 2008 et 450 M€ en 2009. Les financements apportées par l'ANR aux entreprises s'élèvent à environ 100 M€ chaque année depuis 2007. L'intervention de l'ADEME dans le cadre

du fonds démonstrateur de recherche a représenté 173 M€ en 2009, année de sa création.

Outre les 500 M€ déjà mentionnés, l'emprunt national apportera des financements au titre du développement durable (4,6 Md€ dont 3,85 Md€ de dotations consomptibles) et au titre du développement de l'économie numérique (4,5 Md€). Le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche recevra également 21,9 Md€ de dotations dont la majeure partie sera non consomptible et apportera des recettes annuelles de l'ordre de 500 M€.

Hors emprunt national, les dispositifs extra-budgétaires de soutien à l'innovation (pôles de compétitivité et intervention d'Oséo Innovation, ex AII, ANR et ADEME) représentent un montant annuel moyen compris entre 700 et 800 M€ par an. Ce montant peut être rapproché, à titre de comparaison, du dispositif fiscal du crédit impôt recherche. En volume, l'incitation fiscale apparaît beaucoup plus massive que les interventions extra-budgétaires. En 2009, plus de 13 000 établissements ont bénéficié du CIR. Les entreprises concernées ont déclaré un peu plus de 15 Md€ de dépenses et reçu en retour 4,2 Md€ de réduction d'impôt.

La réforme du CIR intervenue à compter de 2008, qui applique un taux de 30 % à l'ensemble des dépenses déclarées et non plus au différentiel de dépenses par rapport à l'année précédente⁶³, a fortement accru son coût qui est cinq fois plus élevé que celui des aides ciblées sur appels à projet. Sans entrer dans le débat sur l'efficacité du mécanisme actuel du CIR⁶⁴, il convient de constater la relative modestie des interventions extra-budgétaires⁶⁵ en faveur de l'innovation par rapport à la dépense fiscale correspondante.

3. Les investissements publics par des moyens extra-budgétaires

Les investissements civils, qui représentent 30 % environ de l'effort d'investissement total de l'Etat (titre 5), sont en montant peu importants, de l'ordre de 4 Md€ par an en moyenne, contre 11,1 Md€ pour le ministère de la défense.

Investissements de l'Etat (titre 5)

| En Md€ | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------|------|------|------|------|
| Défense | 9,0 | 9,6 | 10,2 | 11,1 |
| Autres ministères | 3,9 | 4,1 | 3,6 | 4,8 |
| Total | 12,9 | 13,7 | 13,8 | 15,9 |

Source : Extraction du système INDIA des CP consommés par année de gestion pour le titre 5

Par comparaison, les investissements réalisés par l'AFITF, les Agences de l'eau, VNF, l'ADEME, l'ANAH et l'ANRU ont ainsi représenté 6,4 Md€ en 2008, comme l'indique le tableau ci-dessous réalisé sur la base des documents budgétaires et des rapports d'activité des organismes.

⁶⁴ Un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires a estimé que le CIR coûtait cher sans atteindre véritablement son objectif qui est d'accroître efficacement l'investissement en R&D des entreprises françaises

⁶³ Le taux atteint 60 % si l'entreprise sous-traite à un laboratoire public.

⁶⁵ Les soutiens budgétaires apportés par le fonds de compétitivité des entreprises et la direction générale de l'aviation civile ont représenté quant à eux 620 M€ en 2009.

Investissements réalisés par les principaux opérateurs en 2008

| En M€ | 2008 | Précisions |
|---------------------|-------|---|
| AFITF | 2 112 | Versements 2008 au titre de grandes opérations d'infrastructures de transports |
| VNF | 166 | Versements 2008 au titre des dépenses d'infrastructure, de développement et du projet Seine-Nord Europe |
| ADEME | 252 | Budget d'intervention 2008 (engagements juridiques) |
| Agences de l'eau | 2 040 | Engagements réalisés en 2008 par les sixagences de l'eau |
| ANRU | 1 300 | Subvention sur les opérations engagées en 2008 |
| ANAH | 526 | Aides accordées aux propriétaires en 2008 |
| TOTAL | 6 396 | |

Source : Cour des comptes, à partir des données issues de documents budgétaires et des rapports d'activité des organismes

Ces investissements réalisés ne peuvent être qualifiés à proprement parler d'extra-budgétaires dans la mesure où des dotations budgétaires ont contribué à leur financement.

Dans le contexte particulier du plan de relance, le montant des investissements directs de l'Etat a augmenté de 2,5 Md€ par rapport à la moyenne des trois années précédentes. L'essentiel des investissements supplémentaires a été recherché par des moyens extra-budgétaires, tels les 1,4 Md€ engagés par la SNI pour l'achat d'immeubles en « vente en l'état futur d'achèvement » (VEFA). En montant, le financement d'infrastructures par le Fonds d'épargne est ainsi équivalent (2,4 Md€ engagés au 31 décembre 2009 sur une enveloppe de 8 Md€) à l'effort supplémentaire d'investissement consenti par l'Etat en 2009.

Si l'on élargit la notion d'investissement aux immobilisations financières (dotations en fonds propres et participations financières), le constat apparaît similaire. Les dotations en fonds propres et participations financières, qui avaient représenté des montants importants dans le passé, ont été faibles au cours des dernières années.

Comme la Cour l'a montré dans une insertion au rapport public annuel sur l'Etat actionnaire⁶⁶, la visibilité du Parlement sur le compte d'affectation spéciale « participations financières de l'Etat » demeure limitée. La performance budgétaire ne peut être valablement appréciée à travers les seuls programmes budgétaires correspondant à ce compte d'affectation spéciale, exclusivement centré sur les cessions et le désendettement. Ce compte se caractérise, en outre, par un écart très important entre les prévisions de la loi de finances initiale et l'exécution budgétaire que l'administration estime justifié par le souhait de ne pas donner un signal aux marchés sur les intentions de l'Etat en matière de cessions, le détail des opérations étant fourni, a posteriori, dans le rapport annuel de performance.

-

⁶⁶ Février 2008.

L'impératif de transparence se heurte ainsi aux exigences de la défense des intérêts patrimoniaux de l'Etat.

Le tableau suivant reprend l'ensemble des recettes et dépenses importantes (supérieures à 30 M€) du CAS PFE (Participations financières de l'Etat) liées à des opérations en capital depuis 2006 :

| Charbonnages de France 2800 | Entreprise | Dépenses | Entreprise | Recette (en | | | |
|---|---|----------|---|-------------|--|--|--|
| Charbonnages de France | Entreprise | (en M€) | Entreprise | M€) | | | |
| SNCF 450 | Année 2006 | | | | | | |
| DCNS (ex-DCN) | Charbonnages de France | 2 800 | Autoroutes sud France | 4 892 | | | |
| CGMF (Compagnie générale maritime et financière) 129 SANEF 2 014 SOVAFIM 100 Alstom 1982 Acroports de Paris 741 EDF - règlements différés d'ORS 660 Safran (ex-SNECMA) 74 Trance Télécom 47 TOTAL 3 629 TOTAL 16 591 Année 2007 All - avance d'actionnaire 300 EDF 3 713 DCN 150 France Télécom 2 652 Charbonnages de France 40 DCNS (ex-DCN) 569 All-France-KLM - règlements différés d'ORS 89 EDF - règlements différés d'ORS 86 SNPE - Remboursement d'avance d'actionnaire 75 GDF - règlements différés d'ORS 46 SNPE - Remboursement d'avance d'actionnaire 75 SM (Société nationale immobilière) 59 Safran - règlements différés d'ORS 47 Autoroutes de France 46 Semmaris (marché de Rungis) 43 43 TOTAL 490 TOTAL 7595 SPE - avance d'action | SNCF | 450 | Autoroutes de France | 3 730 | | | |
| SOVAFIM 100 | DCNS (ex-DCN) | 150 | APRR (Autoroutes Paris-Rhin-Rhône) | 2 421 | | | |
| Aéroports de Paris 741 EDF - rêglements différés d'ORS 690 Safan (ex-SNECMA) 74 France Télécom 47 TOTAL 3 629 TOTAL 16 591 TOTAL 3 629 TOTAL 3 615 TOTAL 40 DCNS (ex-DCN) 569 Air-France-KLM - rêglements différés d'ORS 142 France Télécom - règlements différés d'ORS 80 EDF - règlements différés d'ORS 600 Air-France-KLM - règlements différés d'ORS 80 EDF - règlements différés d'ORS 80 SPPE - Remboursement d'avance d'actionnaire 75 SPPE - avance d'actionnaire 1050 SPPE - Remboursement d'avance d'actionnaire 40 STAL 490 TOTAL 7 595 TOTAL 490 TOTAL 7 595 SPPE - avance d'actionnaire 1050 SPPE - Remboursement d'avance d'actionnaire 606 ST Microelectronics via CEA 260 Aéroports de Paris 530 France Télévisions 150 Autoroutes de France 334 STX-Cruise (ex-chantiers de l'Atlantique) 110 France Télécom - règlements différés d'ORS 270 EDF - règlements différés d'ORS 251 TOTAL 1570 TOTAL 1991 FSI (Fonds stratégique d'investissement) 1 160 Aéroports de Paris 309 GIAT 450 GIAT 100 Air-France KLM 103 EDF - règlements différés d'ORS 32 SFTRF (Société française du tunnel routier du Fréjus) 47 | CGMF (Compagnie générale maritime et financière) | 129 | SANEF | 2 014 | | | |
| EDF - règlements diffèrés d'ORS 5afann (ex-SNECMA) 74 74 74 74 74 74 74 7 | SOVAFIM | 100 | Alstom | 1 982 | | | |
| Safran (ex-SNECMA) | | | Aéroports de Paris | 741 | | | |
| France Télécom | | | EDF - règlements différés d'ORS | 690 | | | |
| Année 2007 | | | Safran (ex-SNECMA) | 74 | | | |
| Année 2007 | | | France Télécom | 47 | | | |
| AII - avance d'actionnaire 300 EDF 3713 DCN 150 France Télécom 2652 Charbonnages de France 40 DCNS (ex-DCN) 569 Aii-France-KLM - règlements différés d'ORS 142 France Télécom - règlements différés d'ORS 89 EDF - règlements différés d'ORS 89 EDF - règlements différés d'ORS 86 SNPE - Remboursement d'avance d'actionnaire 75 SNI (Société nationale immobilière) 59 Safran - règlements différés d'ORS 47 Autoroutes de France 46 Semmaris (marché de Rungis) 43 TOTAL 490 TOTAL 7595 SPPE - avance d'actionnaire 1 050 SPPE - Remboursement d'avance d'actionnaire 606 ST Microelectronics via CEA 260 Aéroports de Paris 530 France Télévisions 150 Autoroutes de France 334 STX-Cruise (ex-chantiers de l'Atlantique) 110 France Télécom - règlements différés d'ORS 251 TOTAL 1570 TOTAL 1 991 TOTAL 1 570 TOTAL 1 991 FSI (Fonds stratégique d'investissement) 1 160 Aéroports de Paris 309 GIAT 450 GIAT 100 Air-France KLM 103 EDF - règlements différés d'ORS 32 SFTRF (Société française du tunnel routier du Frèjus) 47 | TOTAL | 3 629 | TOTAL | 16 591 | | | |
| DCN | | Anné | e 2007 | | | | |
| Charbonnages de France | | 300 | EDF | 3 713 | | | |
| Air-France-KLM - règlements différés d'ORS 142 France Télécom - règlements différés d'ORS 86 EDF - règlements différés d'ORS 86 SNPE - Remboursement d'avance d'actionnaire 75 GDF - règlements différés d'ORS 74 SNI (Société nationale immobilière) 59 SAffan - règlements différés d'ORS 47 Autoroutes de France 46 Semmaris (marché de Rungis) 43 TOTAL 490 TOTAL 7 TOTAL 490 TOTAL 7 SPPE - avance d'actionnaire 1 050 SPPE - Remboursement d'avance d'actionnaire 606 ST Microelectronics via CEA 260 Aéroports de Paris 530 STAN-Cruise (ex-chantiers de l'Atlantique) 110 France Télécom - règlements différés d'ORS 270 EDF - règlements différés d'ORS 251 TOTAL 1 570 TOTAL 1 991 TOTAL 1 991 FRINCE (EMPONTS DESCRIPPIN) 1 160 Aéroports de Paris 309 GIAT 450 GIAT 100 Air-France KLM 103 EDF - règlements différés d'ORS 32 SFTRF (Société française du tunnel routier du Frèjus) 47 | DCN | 150 | France Télécom | 2 652 | | | |
| France Télécom - règlements différés d'ORS 89 | Charbonnages de France | 40 | DCNS (ex-DCN) | 569 | | | |
| EDF - règlements diffèrés d'ORS 86 SNPE - Remboursement d'avance d'actionnaire 75 GDF - règlements diffèrés d'ORS 74 SNI (Société nationale immobilière) 59 Safran - règlements diffèrés d'ORS 47 Autoroutes de France 46 Semmaris (marché de Rungis) 43 TOTAL 490 TOTAL 7595 TOTAL 490 TOTAL 7595 SPPE - avance d'actionnaire 1050 SPPE - Remboursement d'avance d'actionnaire 606 SPPE - avance d'actionnaire 530 SPPE - avance d'actionnaire 540 SPPE - avancé d'ORS 540 SPPE - avancé d'ORS 540 SPPE - avancé d'ORS | | | Air-France-KLM - règlements différés d'ORS | 142 | | | |
| SNPE - Remboursement d'avance d'actionnaire 75 | | | France Télécom - règlements différés d'ORS | 89 | | | |
| CDF - règlements diffèrés d'ORS 74 SNI (Société nationale immobilière) 59 Safran - règlements diffèrés d'ORS 47 Autoroutes de France 46 Semmaris (marché de Rungis) 43 43 TOTAL 7595 | | | EDF - règlements différés d'ORS | 86 | | | |
| SNI (Société nationale immobilière) 59 Safan - règlements différés d'ORS 47 Autoroutes de France 46 Semmaris (marché de Rungis) 43 7595 | | | SNPE - Remboursement d'avance d'actionnaire | 75 | | | |
| Safran - règlements différés d'ORS | | | GDF - règlements différés d'ORS | 74 | | | |
| Autoroutes de France 46 5 5 5 5 5 5 5 5 5 | | | SNI (Société nationale immobilière) | 59 | | | |
| Semmaris (marché de Rungis) 43 TOTAL | | | Safran - règlements différés d'ORS | 47 | | | |
| TOTAL | | | Autoroutes de France | 46 | | | |
| Name | | | Semmaris (marché de Rungis) | 43 | | | |
| SPPE - avance d'actionnaire 1 050 SPPE - Remboursement d'avance d'actionnaire 606 ST Microelectronics via CEA 260 Aéroports de Paris 530 France Télévisions 150 Autoroutes de France 334 STX-Cruise (ex-chantiers de l'Atlantique) 110 France Télécom- règlements différés d'ORS 270 EDF - règlements différés d'ORS 251 TOTAL 1 570 TOTAL 1 991 *** Année 2009** FSI (Fonds stratégique d'investissement) 1 160 Aéroports de Paris 309 GIAT 450 GIAT 100 Air-France KLM 103 EDF - règlements différés d'ORS 32 SFTRF (Société française du tunnel routier du Fréjus) 47 47 | TOTAL | 490 | TOTAL | 7 595 | | | |
| ST Microelectronics via CEA 260 Aéroports de Paris 530 France Télévisions 150 Autoroutes de France 334 STX-Cruise (ex-chantiers de l'Atlantique) 110 France Télécom - règlements diffèrés d'ORS 270 EDF - règlements diffèrés d'ORS 251 TOTAL 1570 TOTAL 191 ** Année 2009** FSI (Fonds stratégique d'investissement) 1 160 Aéroports de Paris 309 GIAT 450 GIAT 100 Air-France KLM 103 EDF - règlements diffèrés d'ORS 32 SFTRF (Société française du tunnel routier du Fréjus) 47 450 | Année 2008 | | | | | | |
| France Télévisions 150 Autoroutes de France 334 STX-Cruise (ex-chantiers de l'Atlantique) 110 France Télécom-règlements différés d'ORS 270 EDF - règlements différés d'ORS 251 TOTAL 1570 TOTAL 1991 *** Année* 2009 FSI (Fonds stratégique d'investissement) 1 160 Aéroports de Paris 309 GIAT 450 GIAT 100 Air-France KLM 103 EDF - règlements différés d'ORS 32 SFTRF (Société française du tunnel routier du Fréjus) 47 47 | SPPE - avance d'actionnaire | 1 050 | SPPE - Remboursement d'avance d'actionnaire | 606 | | | |
| STX-Cruise (ex-chantiers de l'Atlantique) 110 France Télécom-règlements différés d'ORS 270 TOTAL 157 TOTAL 1991 Année 2009 FSI (Fonds stratégique d'investissement) 1 160 Aéroports de Paris 309 GAT 450 GIAT 100 Air-France KLM 103 EDF - règlements différés d'ORS 32 SFTRF (Société française du tunnel routier du Fréjus) 47 47 | ST Microelectronics via CEA | 260 | Aéroports de Paris | 530 | | | |
| EDF - règlements différés d'ORS 251 | France Télévisions | 150 | Autoroutes de France | 334 | | | |
| TOTAL 1570 TOTAL 1991 Année 2009 FSI (Fonds stratégique d'investissement) 1 160 Aéroports de Paris 309 GIAT 450 GIAT 100 Air-France KLM 103 EDF - règlements diffèrés d'ORS 32 SFTRF (Société française du tunnel routier du Fréjus) 47 47 | STX-Cruise (ex- chantiers de l'Atlantique) | 110 | France Télécom - règlements différés d'ORS | 270 | | | |
| Année 2009 FSI (Fonds stratégique d'investissement) 1 160 Aéroports de Paris 309 GIAT 450 GIAT 100 Air-France KLM 103 EDF - règlements différés d'ORS 32 SFTRF (Société française du tunnel routier du Fréjus) 47 47 | | | EDF - règlements différés d'ORS | 251 | | | |
| FSI (Fonds stratégique d'investissement) GIAT 450 GIAT 450 GIAT 100 Air-France KLM 103 EDF - règlements différés d'ORS 32 SFTRF (Société française du tunnel routier du Fréjus) 47 | TOTAL | 1 570 | TOTAL | 1 991 | | | |
| GIAT 450 GIAT 100 Air-France KLM 103 EDF - règlements diffèrés d'ORS 32 SFTRF (Société française du tunnel routier du Fréjus) 47 | Année 2009 | | | | | | |
| Air-France KLM 103 EDF - règlements différés d'ORS 32 SFTRF (Société française du tunnel routier du Fréjus) 47 | | | | 309 | | | |
| SFTRF (Société française du tunnel routier du Fréjus) 47 | | | | 100 | | | |
| 4/ | Air-France KLM | 103 | EDF - règlements différés d'ORS | 32 | | | |
| | SFTRF (Société française du tunnel routier du Fréjus) | 47 | | | | | |
| | TOTAL | 1 760 | TOTAL | 441 | | | |

Source: Direction du budget

Par ailleurs, le tableau suivant met en évidence la faiblesse des dotations en fonds propres opérées par l'Etat au cours des dernières années.

Opérations financières de l'Etat (titre 7)

| En Md€ | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------------|-------|------|------|-------|
| Prêts et avances | 88,9 | 87,0 | 91,0 | 106,0 |
| Dotations en fonds propres | - | 0,1 | 0,5 | 0,4 |
| Autres opérations financières | 16,9 | - | - | - |
| Participations financières | 0,4 | 3,9 | 1,5 | 1,8 |
| TOTAL | 106,2 | 91,0 | 93,0 | 108,3 |

Source : Extraction du système INDIA des CP consommés par année de gestion pour le titre 7

Le montant de 16,9 Md€ en 2006 correspondait pour l'essentiel à des opérations de désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat et en l'espèce au bénéfice de la Caisse de la dette publique, de Charbonnages de France et de l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR). Depuis lors, la dette de l'EPFR vis-à-vis du Crédit Lyonnais n'a plus été amortie faute de dotation du CAS PFE et a même augmenté pour financer le paiement de la somme de 152,9 M€ au CDR le 4 septembre 2008 au titre du risque non chiffrable ADIDAS/Tapie. Elle atteint à fin 2009 4,25 Md€, alors que l'échéance du prêt est 2014.

Ces montants illustrent les faibles disponibilités de l'Etat pour investir de façon directe et mettent en évidence l'importance relative du relais constitué par la Caisse des dépôts et consignations, à l'instar, par exemple, des 1,5 Md€ apportés pour la recapitalisation de Dexia ou de sa contribution au FSI.

D'une manière générale, le groupe Caisse des dépôts contribue aux investissements publics, en prolongeant et parfois en suppléant l'action de l'Etat. En prenant en compte les estimations 2009 et les prévisions 2010, la CDC aura apporté un montant d'investissements de 3 485 M€ sur la période 2006-2010 au titre de ses missions d'intérêt général (soit 700 M€ par an en moyenne).

Engagements CDC au titre des M.I.G

| (En M€) | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 (estim.) | 2010 (prév.) |
|--|-------|-------|-------|---------------|--------------|
| Investissements nets | 585 | 913 | 731 | 559 | 697 |
| Charges nettes | 420 | 275 | 269 | 188 | 104 |
| TOTAL | 1 005 | 1 188 | 1 000 | 747 | 801 |
| - dont PME | 291 | 485 | 512 | 341 | 414 |
| - dont logement | 591 | 450 | 320 | 236 | 209 |
| - dont développement durable | 30 | 174 | 68 | 103 | - 2 |
| - dont universités et économie de la connaissance | 76 | 66 | 88 | 67 | 168 |
| - autres | 17 | 13 | 12 | - | 12 |

Source : Cour des comptes d'après les données CDC

Les interventions économiques extra-budgétaires constituent ainsi pour l'Etat un moyen de financer des investissements pour lesquels la ressource budgétaire apparaît insuffisante. Mais elles sont aussi et surtout le moyen de démultiplier son action en recherchant des effets de levier, en comblant les déficiences du marché et en favorisant les cofinancements.

B. DES RISOUES EN APPARENCE LIMITÉS

1. Des risques différenciés pour des effets d'ampleur variable

Des risques différenciés

- Les garanties

Les structures mises en place à l'occasion de la crise financière pour garantir le financement de l'économie ont permis de limiter drastiquement le montant des crédits budgétaires alloués au refinancement du système bancaire, tout en recouvrant des recettes non fiscales significatives et en escomptant un fort rebond des recettes fiscales en sortie de crise. En contrepartie, les mécanismes retenus ont contribué à une très forte augmentation des garanties accordées par l'Etat.

Jusqu'en 2006, l'encours de la dette d'autres entités garantie par l'Etat tendait à diminuer. Depuis cette année-là, marquée, on l'a vu, par la reprise par l'Etat des engagements souscrits par la société gestionnaire du fonds de garantie à l'accession sociale à la propriété (FGAS), le volume de garanties accordées par l'Etat a augmenté.

Les garanties effectivement accordées aux établissements de crédit sont cependant restées très inférieures au montant maximal (360 Md€), fixé par la loi, n'atteignant que 106 Md€ à fin 2009. En outre, s'agissant de la SFEF, le risque de défaut des prêts consentis est limité par le collatéral apporté par chaque établissement. En ce qui concerne la SPPE, à fin 2009, ayant remboursé la CDP, la garantie de l'Etat ne porte plus que sur le programme de papier commercial d'un montant de 7,7 Md€.

Si les garanties à l'exportation représentent des montants importants, leur gestion à l'équilibre ⁶⁷ paraît de nature à limiter l'exposition de l'Etat.

Depuis 15 ans, l'assurance-crédit, principale procédure publique gérée par la COFACE, dégage un excédent. En 2009, son résultat cumulé représente 13,2 Md€. Toutefois, l'ampleur des risques pris sur la période récente reste difficile à mesurer.

- Les autres modes d'intervention extra-budgétaire

Les autres modes d'intervention présentent des degrés différenciés de risque pour l'Etat.

Les interventions passant par des organismes recevant des *dotations en capital*, qu'il s'agisse d'entreprises publiques ou de tout autre entité contrôlée, peuvent faire courir un risque financier à l'Etat. Il existe ainsi dans les comptes de l'Etat un nombre significatif d'entités contrôlées, opérateurs ou non, qui présentent une situation nette négative. Ces situations sont susceptibles de se traduire à terme par des charges budgétaires ou des affectations de recettes fiscales préjudiciables à l'équilibre financier de l'Etat.

⁶⁷ A l'exception de l'assurance prospection pour laquelle les entreprises paient une prime annuelle.

Les principales entités présentant des situations nettes négatives au 31 décembre 2009 sont les suivantes : RFF (Réseau Ferré de France), EPFR (Etablissement Public de Financement et de Restructuration), Charbonnages de France et EMC (Entreprise Minière et Chimique)⁶⁸.

L'utilisation des *ressources du fonds d'épargne*, pour apporter des financements en soutien de l'économie, n'est pas extensible à l'infini. Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a fait valoir à cet égard le risque de liquidité qu'il y aurait à utiliser ces ressources pour des projets de financement de crédits à l'exportation. Un cadre de gestion signé prochainement par le ministre chargé de l'économie et le directeur général de la CDC aura toutefois vocation à encadrer la création de nouveaux emplois du fonds d'épargne.

D'autres dispositifs, comme les concessions, apparaissent pas ou peu risqués, dès lors que le risque économique est réellement transféré sur le concessionnaire. Ce mode d'intervention nécessite cependant une vigilance sur le contenu du contrat et sur tous les avenants susceptibles de lui être apportés. Il soulève en outre la question de la bonne valorisation des concessions par l'Etat.

Bien qu'ils soient économiquement proches des délégations de service public, en ce qu'ils sont également censés transférer le risque au cocontractant de l'administration, les partenariats public-privé n'offrent pas le même degré de tranquillité dans la mesure où la charge budgétaire, qui est transférée dans le temps, contribue à rigidifier sur une longue période le budget de l'Etat.

L'annexe au compte général de l'Etat précise le montant des engagements que représentent les PPP signés. Les principaux biens du parc immobilier contrôlés par l'Etat et déjà réceptionnés au cours de l'année 2009 représentent un montant total de loyers futurs de 1,193 Md€ (698 M€ après actualisation) dont 976 M€ avec un paiement prévu dans plus de 5 ans.

Cependant, les PPP sont encore peu importants et font l'objet d'un suivi particulier de la part de la direction du Budget. Par ailleurs, l'évolution de la jurisprudence EUROSTAT, qui tend maintenant à comptabiliser l'intégralité de l'investissement à la date de la livraison du bien, a fortement contribué à freiner leur développement.

b. <u>Des effets d'ampleur variable</u>

Chacun de ces dispositifs mériterait une évaluation minutieuse selon une méthodologie adaptée.

Dans son rapport de mai 2010 sur les concours financiers aux établissements de crédit, la Cour a souligné l'utilité des concours publics au sein d'un ensemble plus vaste de mesures. Le refinancement de ces établissements par la SFEF a ainsi amélioré l'accès à la liquidité pendant la phase la plus délicate, en leur fournissant des ressources moins coûteuses que celles offertes par les conditions de marché de l'époque. La Cour a

de la Défense – EPAD, Société imprimerie nationale, Société Immobilière de la Guyane – SIGUY, Centre d'Information et de Documentation sur le Bruit - CIDB, Société Française du Tunnel Routier du Fréjus – SFTRF.

⁶⁸ Les autres sont : Société produits chimiques Ugine Kuhlmann, Etablissement Public d'Aménagement

cependant souligné que les engagements pris par les établissements bancaires en termes de financement de l'économie n'ont pas été totalement respectés.

S'agissant des autres modes d'intervention, un référé du Premier président a souligné les limites du dispositif des pôles de compétitivité, dont la performance n'a pas été réellement mesurée dans le cadre de la LOLF, sur la période 2004-2008.

La Cour a engagé des travaux d'évaluation de la politique en faveur du commerce extérieur et sur les conditions dans lesquelles l'augmentation de la durée des concessions autoroutières a été négociée en contrepartie des investissements attendus dans le cadre du plan de relance de l'économie.

2. Un risque en apparence limité compte tenu des volumes en jeu et des mécanismes utilisés

En dépit de l'importante augmentation des garanties octroyées dans le cadre de la crise financière, et compte tenu des sûretés constituées en l'espèce par des contregaranties, le risque financier lié à cette augmentation ne s'est pas fortement aggravé. L'octroi massif de nouvelles garanties ne pourrait toutefois être envisagé sans veiller tout autant à la qualité des collatéraux obtenus.

Se trouve ainsi souligné le fait que le fort développement des interventions économiques par des moyens extra-budgétaires a résulté de facteurs conjoncturels (plan de relance, sauvetage du système bancaire, création du fonds de stabilisation de la zone euro). En conséquence, cet accroissement ne devrait pas avoir vocation à se poursuivre, les dispositifs spécifiques mis en place à titre temporaire ayant vocation à disparaître progressivement.

Au regard des montants financiers en jeu, les autres dispositifs d'intervention de l'Etat dans l'économie par des moyens extra-budgétaires (dotations en fonds propres des entreprises, soutien de l'innovation hors dépenses fiscales et investissements via des opérateurs), qui représentent un montant annuel d'une dizaine de milliards d'euros, ne semblent pas porteurs de risques financiers particuliers, au regard de leur utilité, sinon de leur performance qui resterait à évaluer.

Il convient toutefois de relever que certains modes d'intervention (les PPP en particulier) grèvent les marges de manœuvre budgétaires ultérieures et que leur développement excessif tendrait à aggraver le déficit public. Par ailleurs, nombre des dispositifs mis en place récemment reposent sur une mécanique d'endettement qui, si elle devait être démultipliée, pourrait s'avérer dangereuse.

Comme l'a montré la Cour dans son rapport public de mai 2010, le plan de soutien aux établissements de crédit a été financé par endettement. En décidant d'affecter les remboursements à la SPPE au financement de l'emprunt national, l'Etat a choisi d'en faire une dette supplémentaire et une charge d'intérêt permanente. Il en résulte un risque dont l'ampleur dépend du retour sur investissement attendu des opérations sélectionnées. En autorisant les agences de l'eau et l'ANRU à s'endetter, l'Etat prend un risque similaire vis-à-vis de ces opérateurs.

Le problème est plus complexe en ce qui concerne la mobilisation du fonds d'épargne. La Cour a conduit dans l'année 2009 des vérifications sur la gestion et l'utilisation de celui-ci par la Caisse des dépôts et consignations sur la période 2005 à 2009. D'une manière générale, l'équilibre de moyen terme du fonds d'épargne est susceptible d'être compromis par le double effet du plafonnement du montant du livret A centralisé à la CDC et de la multiplication de l'engagement du fonds dans de nouveaux projets (transports collectifs en site propre et infrastructures, plan hôpital 2012, contribution au plan de relance de l'économie). Fin 2008, une insuffisance de fonds propres au titre du risque de taux était constatée au regard des règles prudentielles de Bâle II.

Sur la base des projections réalisées par la direction du fonds d'épargne, un accroissement du montant centralisé serait nécessaire à moyen terme pour respecter le ratio légal minimal de 125 % entre l'encours des dépôts centralisés (livret A et LDD) et celui des prêts au logement social et à la politique de la ville⁶⁹. La CDC souligne que toute nouvelle décision d'emploi devrait être assortie d'une mesure d'augmentation de la ressource permettant de la financer.

La multiplication de nouveaux emplois participe d'un processus de débudgétisation préjudiciable au financement du logement social, d'ailleurs peu assuré au plan juridique (70) :

- financement de grands projets d'infrastructures dans le cadre de l'initiative européenne de croissance (grandes infrastructures interurbaines, transports en commun en site propre) pour un montant de 8 Md€ pour la période 2009-2013(71) dont une partie pourra être utilisée dans le cadre de partenariat public privé ;
- financement des investissements du secteur hospitalier (2 Md€ prélevés sur le fonds d'épargne) ;
- participation à des partenariats publics privés (décision d'utiliser une enveloppe de 8 Md€ prise en 2009 dont 1 Md€ dédié au financement de l'investissement public) ;
- recours au fonds d'épargne, dans le contexte de la crise de liquidité du secteur bancaire, pour permettre aux collectivités territoriales de faire face à d'éventuelles difficultés de liquidités (enveloppe de 5 Md€ décidée en 2008 sur laquelle 1,7 Md€ ont été mobilisés) ;
- mobilisation au service de l'environnement (enveloppe de 1,5 Md€) pour la mise à niveau des installations de traitement des eaux usées.

La crise financière a également été l'occasion de solliciter le fonds d'épargne :

To En dépit de l'existence du ratio précité et des dispositions de l'article L. 221-7 III du code monétaire et financier qui confèrent un caractère « prioritaire » à l'emploi des sommes centralisées pour le financement du logement social.

⁶⁹ Dans une hypothèse médiane, le respect de cette norme imposerait une croissance de la ressource de dépôts du fonds d'épargne de 12 Md€ à l'horizon 2014 et de 48 Md€ à l'horizon 2020.

⁷¹ Cette enveloppe porte pour 7 Md€ sur des infrastructures de transport et pour 1 Md€ sur la modernisation de l'immobilier universitaire. Les dossiers validés par le comité des engagements du fonds d'épargne s'élevaient à plus de 2,4 Md€ fin 2009.

- pour la participation à la recapitalisation de Dexia (445 M€);
- pour l'affectation de ressources centralisées au fonds d'épargne directement aux banques pour le soutien aux PME (16,7 Md€).

La croissance continue des nouveaux emplois s'accompagne d'une augmentation des risques financiers liée à l'utilisation d'une ressource liquide pour financer des emplois très longs (jusqu'à 40 ans).

Il ne faudrait pas que pour définir, à l'expiration du régime transitoire fin 2011, le nouvel équilibre entre les ressources et les emplois du fonds d'épargne l'Etat choisisse la facilité ouverte par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 d'autoriser le fonds d'épargne à emprunter sur les marchés financiers.

II. UN IMPACT DIFFERENCIE SUR LES NORMES DE DEPENSES ET DE DETTE PUBLIQUE

L'adoption de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances visait notamment deux objectifs: rationaliser la dépense publique d'une part, rénover le pouvoir financier du Parlement, d'autre part. Au titre du second de ces objectifs, figurait notamment l'amélioration de la lisibilité et de la sincérité des documents budgétaires destinée à permettre à la représentation nationale d'exercer plus pleinement ses fonctions de contrôle, tant lors de l'adoption des lois de finances que lors du vote des lois de règlement.

Les interventions extra-budgétaires ont un impact différencié sur la norme de dépense et le solde budgétaire (A), sur le solde des administrations et sur la dette au sens du Traité de Maastricht (B) et sur la situation nette de l'Etat (C).

Le panorama des interventions économiques extra-budgétaires de l'Etat peut faire l'objet d'une typologie présentée sous forme de tableau, destinée à mettre en évidence, pour chacun des modes d'intervention, l'impact susceptible d'en résulter au bilan et au compte de résultat.

L'intervention peut accroître la dette. Dans certains cas cependant, des actifs sont constitués en contrepartie, neutralisant son impact en termes de situation nette. Elle peut aussi procurer des recettes, soit fiscales, soit non fiscales sous forme de dividendes, de produits financiers ou de remboursements de prêts et avances. Dans certaines hypothèses, l'intervention induit des charges futures à raison des coûts de fonctionnement à venir, de dépréciations d'actifs ou de mise en jeu des garanties accordées. A l'inverse, les actifs peuvent prendre de la valeur et améliorer, toutes choses égales par ailleurs, la situation nette.

Typologie budgétaire et comptable des interventions économiques extra-budgétaires

| | Origine du financement | Actifs en contrepartie | Apports de recettes | Charges futures |
|--|---|-----------------------------|---|--|
| Subventions | Crédits budgétaires (dette) | Non | - | Non sauf si engagement pluriannuel |
| Avances remboursables | Crédits budgétaires (dette) | Oui | Remboursement + recettes fiscales | Risque de dépréciation de créances |
| Prêts | Crédits budgétaires (dette) | Oui (créances) | Remboursement + produits financiers + recettes fiscales | Risque de dépréciation de créances et coût des bonifications d'intérêt qui se traduit par de moindres recettes budgétaires |
| Participations financières | Produit de cessions d'actifs ou crédits budgétaires (dette) | Oui | Dividendes si secteur marchand + plus- values | Risque de dépréciation |
| Dotations en capital non consomptibles | Crédits budgétaires (dette) | Oui | = | Risque de dépréciation |
| Prêts participatifs | Crédits budgétaires (dette) | Oui | Produits d'intérêts | Risque de dépréciation |
| Garanties | - | Oui si fonds de garantie | Oui si rémunération + recettes fiscales | Risque de mise en jeu |
| Concessions | - | Oui | Recettes fiscales | - |
| PPP | Crédits budgétaires (dette) | Oui (partiellement) | Recettes fiscales | Oui |
| Entreprises publiques | - | - | Dividendes + recettes fiscales | Risque actionnaire |
| CDC | - | - | Participation au résultat de la section générale | - |

Source: Cour des comptes

A. L'IMPACT AU REGARD DE LA NORME DE DÉPENSE ET DU SOLDE BUDGÉTAIRE

La charte de budgétisation prévoit que les mouvements de dépenses et les affectations de recettes ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique sont pris en compte dans le calcul de la norme d'évolution des dépenses affiché depuis le projet de loi de finances pour 2004. *A contrario*, les mouvements constituant une simple réimputation au sein du budget ou un transfert entre l'Etat et une autre entité, appelés mesures de périmètre, ne doivent pas être comptabilisées dans ce calcul.

Les mesures de périmètre recouvrent les situations dans lesquelles l'Etat :

- reporte sur une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources permettant de la financer;
- inscrit à son budget une dépense nouvelle auparavant financée par un autre acteur, ainsi que les recettes correspondantes ;
- prend en charge une dépense financée auparavant par dotation en capital ou par une entité supprimée.

Ainsi, la modification des modalités de financement d'un opérateur, en substituant une affectation de ressources à un financement budgétaire, constitue une mesure de périmètre qui n'est pas prise en compte dans le calcul de la norme. Cette neutralisation, qui ne vaut que pour un exercice, n'est en tout état de cause pas certaine. En effet, si les ressources transférées se révèlent insuffisantes, l'opérateur peut être conduit à enregistrer un déficit que l'Etat pourra avoir à combler ultérieurement, voire à le financer par une avance du Trésor ou par recours à l'emprunt. A l'inverse, si elles sont supérieures aux dotations budgétaires auxquelles elles se substituent, ces ressources transférées peuvent induire des accroissements de dépenses tout en augmentant, toutes choses égales par ailleurs, le déficit budgétaire.

Cette forme d'intervention extra-budgétaire constitue une véritable débudgétisation qui tend à réduire les recettes de l'Etat sans véritablement permettre le contrôle de la dépense. Les transferts de ressources, qui affectent durablement le solde budgétaire, n'ont véritablement de sens que si l'on anticipe à la fois une dynamique similaire des recettes et des dépenses. Dans toute autre hypothèse, elles affectent négativement soit la situation financière de l'Etat, soit celle de l'organisme, voire celle des deux.

Les interventions extra-budgétaires financées sur les ressources propres d'une entité publique ou privée (la CDC par exemple ou un concessionnaire) échappent à la contrainte de la norme de dépense. Du point de vue de l'intérêt général, elles supposent que l'intérêt de l'organisme public soit préservé et que l'équilibre du contrat passé avec le partenaire privé ne soit pas rompu à l'avantage de celui-ci.

On peut aussi mentionner, dans les interventions extra-budgétaires tendant à une débudgétisation, l'avance de trésorerie consentie par le Crédit foncier qui atteignait encore, à fin 2009, malgré un effort de rattrapage, 719 M€ et qui était destinée à pallier un manque de crédits budgétaires face à une hausse massive des versements de primes d'épargne logement aux détenteurs de plans ou de comptes d'épargne logement.

Le cas particulier de l'emprunt national mérite attention et soulève une interrogation au regard de l'application différenciée de la norme de dépense pour les dotations consomptibles et pour les dotations non consomptibles. Les mécanismes retenus pour l'utilisation du produit de cet emprunt se traduisent en effet par des versements d'intérêts aux organismes attributaires des fonds non consomptibles dans le cadre des priorités « enseignement supérieur » et « recherche », à hauteur d'environ 600 M€ par an, et des décaissements progressifs, de l'ordre de 4 à 5 Md€ par an entre 2010 et 2014, pour financer les dépenses liées aux autres priorités. Les premiers sont intégrés à la norme de dépense, tandis que les seconds sont suivis en dehors.

Le financement d'une part des investissements à l'intérieur de la norme budgétaire entraîne une substitution bienvenue à des dépenses de fonctionnement courantes, de nature à pallier la baisse de la part de l'investissement dans les dépenses de l'Etat. Pour autant, c'est à la plus faible part des investissements d'avenir que sera appliqué ce mécanisme vertueux.

Intégrer ces investissements dans la norme aurait conduit à réduire chaque année d'environ 1,5 point la croissance des autres dépenses (pour une norme donnée). Une autre option consisterait à laisser ces investissements hors de la norme mais à fixer en contrepartie une norme plus exigeante (baisse en volume, voire en valeur).

B. L'IMPACT SUR LE SOLDE DES ADMINISTRATIONS ET SUR LA DETTE PUBLIQUE AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT

L'impact des interventions économiques extra-budgétaires de l'Etat varie selon la nature de celles-ci. Lorsque l'intervention s'effectue par l'intermédiaire d'un partenaire privé ou d'une entreprise publique classée dans la catégorie des sociétés non financières, l'endettement de l'entité n'est pas inclus dans la dette publique telle qu'elle est mesurée par la comptabilité nationale et notifiée à la Commission européenne. Les dépenses de l'entité ne sont pas davantage comptabilisées dans le solde public.

Dans le cas particulier des partenariats public-privé, la charge budgétaire correspondant aux loyers impactera le déficit public. En revanche, l'endettement ne sera pas comptabilisé dans la dette publique au sens du traité de Maastricht dès lors que les risques du contrat auront bien été transférés aux partenaires privés. A cet égard, l'octroi de garanties publiques au financement privé de l'opération pourrait remettre en cause le caractère « déconsolidant » de ce mode de financement.

En ce qui concerne les opérations en capital, la situation est sensiblement plus complexe au regard de l'impact tant sur le solde public que sur la dette publique notifiée.

1. L'impact sur le solde public d'une opération en capital dépend de sa contrepartie financière

L'impact d'une opération sur le solde public est mesuré comme la variation de l'actif financier net des administrations publiques qui en résulte.

En règle générale, si une opération en capital conduit à l'acquisition d'un actif financier à sa valeur de marché, l'opération sera considérée comme une opération financière et n'aura pas d'impact sur le déficit public. En ce cas, l'Etat ne fait rien d'autre que recomposer son patrimoine financier en échangeant du numéraire contre des actifs financiers de même valeur, sans modifier ainsi sa richesse financière nette. Dans le cas contraire, une opération réelle est enregistrée qui s'accompagne d'une dégradation du déficit public.

Ainsi, une prise de participation dans une entreprise privée, par exemple via l'achat d'actions, dans des conditions similaires à celles du marché, sera en général considérée comme une opération financière. De même, un prêt ou la souscription d'obligations privées sera considéré comme une opération financière dans la mesure où l'Etat acquiert une créance du même montant qui portera intérêt.

En revanche, une subvention ou un transfert en capital, c'est-à-dire une opération sans contrepartie financière, sera considérée comme une dépense et impactera le déficit. Par exemple, un versement à une société en dehors des administrations publiques effectué à la condition qu'elle utilise les fonds pour acquérir un actif fixe, constitue une aide à l'investissement et aura un impact sur le déficit de l'Etat. Si l'organisme concerné est une administration publique (par exemple une université), la subvention est consolidée entre les administrations publiques mais le déficit public serait in fine affecté à hauteur des dépenses nouvelles engagées par cet organisme suite à la subvention.

2. Le classement en opération financière dépend des caractéristiques économiques de l'opération

Ce sont les caractéristiques économiques de l'opération qui déterminent le classement en comptabilité nationale et non sa forme juridique (augmentation de capital, prêt...).

Même si les prêts ou les prises de participation sont le plus souvent traités en opérations financières, ils peuvent dans certaines circonstances être classés en dépense. Par exemple :

un prêt bonifié peut être assimilé en partie à une subvention et donc être considéré comme une dépense publique à hauteur de la subvention, c'est-à-dire le montant de la bonification d'intérêt accordée ;

un apport en capital à une entreprise publique structurellement déficitaire sera considéré comme une dépense, qu'elle prenne la forme de subvention, d'augmentation de capital ou d'achat d'obligations émises par l'entreprise.

Le critère déterminant pour la classification en opération financière sera donc de savoir si l'Etat se comporte en investisseur avisé ou s'il agit à des fins de politique générale sans contrepartie financière. Les dotations du CAS PFE à l'EPFR ne peuvent entrer dans cette catégorie, car le financement d'une structure de défaisance ne peut être considéré comme une opération conduite par un investisseur avisé.

Une opération financière, c'est-à-dire avec une contrepartie financière et une rémunération à hauteur des capitaux investis et des risques pris par l'Etat, n'a pas d'effet sur le déficit public au sens du Traité de Maastricht.

Dans le cas d'une prise de participation dans une entreprise, si l'Etat reste minoritaire au capital à l'issue de l'opération aux côtés d'acteurs privés majoritaires, la présomption est que l'Etat se comporte comme un investisseur « normal » et n'agit donc pas à des fins de politique générale.

3. L'impact des opérations en capital sur la dette publique au sens de Maastricht

La dette au sens de Maastricht est une dette brute de laquelle les actifs financiers ne sont pas déduits. Elle est toutefois consolidée: les éléments de dette d'une administration publique détenus par une autre administration publique ne sont pas pris en compte (comme par exemple le placement sur le compte du Trésor de la trésorerie d'autres administrations publiques). Ainsi, l'impact d'une opération sur la dette peut être sans lien avec son impact sur le déficit.

Tout apport en capital à des entités non publiques conduira, toutes choses égales par ailleurs, à une augmentation de la dette au sens de Maastricht dès lors qu'elle devra être financée par augmentation du passif financier des administrations publiques.

Si le capital est mis à disposition d'une administration publique, l'impact pourra être nul sur la dette publique si par exemple cette dernière se désendette ou contracte une créance auprès d'autres administrations publiques à hauteur du capital recu.

Dans le cas de la constitution d'un fonds non consomptible au bénéfice d'une entité publique qui bénéficierait du produit des intérêts du placement du capital, l'opération constitue toutefois pour l'Etat une charge de trésorerie, à hauteur du montant des intérêts versés, retracée dans le compte de commerce « gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat ». Toutes choses égales par ailleurs, cela alourdirait la charge nette de la dette.

L'augmentation de la dette de l'Etat liée à l'emprunt national ne serait, selon les hypothèses du Gouvernement, que d'environ 5 Md€ en 2010 et de l'ordre de 19 Md€ à terme, hors coût de financement.

C. L'IMPACT SUR LA SITUATION NETTE DE L'ETAT

Certaines modalités d'interventions économiques extra-budgétaires ont un impact immédiat sur la situation nette de l'Etat, d'autres un impact différé.

1. L'impact immédiat sur la situation nette

Le financement de subventions par l'endettement a un impact négatif sur la situation nette de l'Etat, sous réserve de l'effet recettes qui réduit à due concurrence le besoin de financement de celui-ci.

L'effet est a priori neutre en ce qui concerne les avances remboursables, les prêts, les participations financières, les dotations en capital, les prêts participatifs. Dans chacune de ces hypothèses, la contrepartie du financement par la dette est un actif d'une valeur équivalente.

S'agissant des garanties octroyées par l'Etat, il convient de distinguer celles pour lesquelles un fonds de garantie fait l'objet de dotations de celles qui sont accordées sans création d'un tel fonds. Dans le premier cas, le fonds constitue un patrimoine affecté sur lequel l'Etat dispose d'un pouvoir de contrôle. Ce patrimoine affecté apparaît comme un actif financier qui doit être comptabilisé comme tel dans la comptabilité de l'Etat.

La Cour a en conséquence obtenu, à l'occasion de la certification des comptes de l'Etat de l'exercice 2008, que soit comptabilisé à ce titre un actif financier distinct de la participation financière dans Oséo (il se montait à 2,8 Md€ au 31 décembre 2009). Il en a été de même pour le compte des procédures publiques de la COFACE (6,4 Md€ au 31 décembre 2009), et pour le fonds d'épargne (7,7 Md€) qui a été ajouté au coût d'acquisition de la Caisse des dépôts et consignations. A l'inverse, l'octroi d'une garantie sans constitution d'un fonds ne donne pas lieu à un enregistrement au bilan. Cette garantie est mentionnée comme engagement hors bilan dans l'annexe.

Les biens remis en concession doivent être comptabilisés à l'actif du bilan afin de permettre une juste appréciation de l'impact économique de ces délégations de service public. La comptabilisation a vocation à concerner l'ensemble des actifs sousjacents des contrats. L'ensemble des concessions actuellement valorisées à l'actif du bilan de l'Etat représente un montant total de 135,6 Md€ dont 125,4 Md€ pour les concessions autoroutières, 4,76 Md€ pour les concessions ferroviaires antérieures à 2006 et 1,27 Md€ pour les concessions aéroportuaires. Un passif non financier d'un

montant de 38,5 Md€ traduit en contrepartie les obligations résiduelles de l'Etat au titre des droits octroyés aux concessionnaires.

En matière de partenariat public-privé, l'investissement réalisé doit être inscrit à l'actif en contrepartie d'une dette équivalente au passif selon le principe suivant : le bien est inscrit au coût figurant dans le contrat ou, à défaut, à la valeur de marché du bien à la date de conclusion du contrat ou à la valeur actualisée des paiements minimaux relatifs au bien, si cette dernière est inférieure à la valeur de marché.

Au total, les moyens d'intervention extra-budgétaire de l'Etat représentent une part très importante de son bilan tel qu'il est désormais décrit par la comptabilité générale.

2. L'impact ultérieur

L'impact sur la situation nette peut être différé. Pour les entités contrôlées, les participations sont évaluées à la valeur d'équivalence, correspondant à la quote-part des capitaux propres détenus directement par l'Etat. L'écart d'équivalence correspond à la différence entre la valeur d'équivalence à la clôture et la valeur initiale de la participation. Il peut ainsi être constaté un accroissement de valeur ou, à l'inverse, une dépréciation de la participation. Pour les entités non contrôlées, les participations sont évaluées au coût d'acquisition, la variation de valeur sera constatée au moment de la cession

Les actifs correspondant à des créances (prêts, avances) peuvent faire l'objet d'une dépréciation en cas de défaut de la contrepartie.

A ces variations possibles de la valeur des actifs s'ajoute la nécessité de rembourser l'emprunt qui a assuré le financement de l'investissement initial. S'agissant de l'Etat, l'amortissement des emprunts, qui s'effectue par la souscription d'emprunts nouveaux, aura un effet négatif, toutes choses égales par ailleurs, sur la situation nette.

3. Le cas particulier des dotations non consomptibles

Dans le cadre de l'opération Campus, qui est destinée à financer un effort exceptionnel en faveur de l'immobilier universitaire, l'Etat a mis en place un dispositif particulier de financement des loyers des partenariats public-privé envisagés pour la restructuration des douze sites concernés. Des dispositifs similaires sont mis en place dans le cadre de certains projets liés à l'utilisation de « l'emprunt national ».

Le principe général du financement de cette opération repose sur des dotations de l'Etat qui ne peuvent être consommées mais dont les revenus de placement devraient assurer le financement des loyers annuels des contrats de partenariat. Ces dotations proviennent du produit de la cession de 2,5 % du capital d'EDF (3,7 Md€) réalisée fin 2007, qui sera complété par une fraction de l'emprunt national (1,3 Md€).

Les modalités de gestion de l'enveloppe financière globale restent à déterminer. A ce jour, le produit de la cession d'une fraction du capital d'EDF a été comptabilisé en recettes du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'Etat » (en 2007).

Sans préjudice d'observations que la Cour pourrait formuler à l'avenir sur cette importante opération, quelques remarques peuvent être faites sous l'angle patrimonial. La cession d'actifs d'EDF et son placement sur le CAS représentent une substitution d'actifs dont la rentabilité repose sur la différence entre le rendement du capital cédé et le coût de la ressource de trésorerie correspondante. De la même manière, le financement des loyers de PPP sur la durée du contrat ne paraît avantageux que si le taux net du placement (après prise en compte de la perte de dividendes et du coût de l'emprunt complémentaire) est supérieur au taux d'intérêt implicite du contrat.

III. UNE GOUVERNANCE A PRECISER

En termes d'appréciation générale des dispositifs d'intervention extra-budgétaire de l'Etat dans l'économie, le risque d'atteinte aux principes budgétaires (A) appelle une réflexion sur les modes de gouvernance associés à ces interventions (B).

A. UN RISQUE D'ATTEINTE AUX PRINCIPES BUDGÉTAIRES

D'une manière générale, les interventions économiques extra-budgétaires de l'Etat.portent en elles-mêmes un risque d'atteinte aux principes budgétaires notamment ceux d'unité, d'universalité et d'annualité. Elles sont aussi susceptibles d'amoindrir la portée des avancées que la LOLF a introduites en termes de rénovation du pouvoir financier du Parlement, et leur développement tend à réduire la capacité de contrôle du Parlement.

1. Les réponses de la LOLF au risque de débudgétisation

La loi organique s'attache à renforcer la portée de l'autorisation parlementaire et à faciliter le contrôle du Parlement.

a. Le renforcement de l'autorisation parlementaire

L'affectation de ressources

L'affectation de ressources à une personne morale distincte de l'Etat, qui déroge aux principes d'unité et d'universalité, constitue un des moyens principaux de la débudgétisation dans la mesure où les opérations de dépenses et de recettes ne seront plus retracées dans le budget de l'Etat. Sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, celle-ci intervenait notamment par l'intermédiaire de la création de taxes parafiscales par le pouvoir réglementaire qui disposait de la compétence en la matière, en contradiction avec les dispositions de l'article 34 de la Constitution. Seule la perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur création nécessitait une autorisation parlementaire.

La LOLF a modifié le régime juridique de la création de ces taxes. Aux termes de son article 2, « les impositions et taxes de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les

réserves prévues par les articles 34, 36 et 51. » L'article 34 dispose notamment que « la loi de finances de l'année autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat. » L'article 36 prévoit que « l'affectation totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances. » Enfin, l'article 51 impose au Gouvernement de joindre au projet de loi de finances de l'année « une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ».

C'est donc désormais le Parlement qui peut seul affecter des taxes et impositions de toute nature, mais cette disposition n'a pas suffi à assurer la cohérence globale de ces transferts et leur maîtrise face aux enjeux des finances publiques, et notamment à la nécessaire préservation des recettes de l'Etat.

L'octroi de garanties

L'octroi de garanties, qui tend à devenir un moyen essentiel d'intervention économique extra-budgétaire, notamment en période de « rareté » de ressources budgétaires, appartient désormais, aux termes de l'article 34 de la LOLF, au domaine exclusif des lois de finances qui seules en autorisent l'octroi et en fixent le régime.

A l'occasion de la crise financière, qui a vu croître fortement le montant des garanties octroyées par l'Etat, le Parlement a ainsi été saisi sur l'ensemble des dispositifs.

L'effet de cette disposition se trouve renforcé par les apports de la comptabilité générale, qui fournit une information sur les engagements hors bilan dans l'annexe du compte général de l'Etat.

En comptabilité budgétaire, les appels en garantie sont des « crédits évaluatifs » au sens de la LOLF⁷², en raison du caractère aléatoire et obligatoire de cet engagement. L'article 10 de la LOLF prévoit que le ministre chargé des finances informe les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année.

b. <u>Le contrôle parlementaire</u>

La LOLF renforce le pouvoir de contrôle du Parlement en instaurant des documents budgétaires qui se veulent plus lisibles et plus sincères et en facilitant un meilleur contrôle de l'exécution budgétaire à l'occasion de l'examen de la loi de règlement.

La présentation du budget par missions et programmes

Présenté par missions, elles-mêmes déclinées en programmes, le budget de l'Etat est établi en fonction de politiques publiques. L'allocation des ressources à chacune d'entre elles est en principe clairement effectuée, sur la base d'objectifs auxquels sont associés des indicateurs de résultats.

.

⁷² Seule exception au caractère limitatif des crédits

Ceux-ci sont destinés à favoriser l'évaluation des performances de l'activité administrative encadrée par trois niveaux de responsabilité, les responsables de programme, les gestionnaires de BOP et les chefs d'unité opérationnelle.

Le renforcement du contrôle a posteriori

La LOLF entend également renforcer la portée du contrôle *a posteriori* en revalorisant l'examen et le vote de la loi de règlement.

L'examen des rapports annuels de performances et la confrontation des résultats atteints avec les objectifs doivent permettre au Parlement de comparer les écarts et d'en rechercher les causes. Il devrait également permettre d'analyser de façon rétrospective la qualité de la justification des crédits au premier euro.

La mise en œuvre de certains volets des politiques publiques s'effectue par l'intermédiaire de nombreux opérateurs⁷³. Leur intégration dans les PAP qui détaillent leurs missions, non prévue par la loi organique, les actions auxquelles ils se rattachent et qui leur associent des objectifs et des indicateurs doit néanmoins permettre de les inclure dans la démarche de performance. La récapitulation et la justification par programme des crédits qui leur sont destinés, ainsi que la présentation des emplois des opérateurs qui contribuent aux programmes, concourent également à cette intégration.

Depuis le PLF 2007, un document budgétaire spécifique aux opérateurs est préparé chaque année, conformément à l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005. Avec ce « jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances, il est prévu que le Parlement dispose d'un « rapport récapitulant, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs ou catégories d'opérateurs, les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinées, ainsi qu'une présentation indicative du total des emplois rémunérés par eux ou mis à disposition par des tiers ».

Les progrès accomplis restent toutefois encore insuffisants.

Tant les travaux de la Cour que ceux de la Mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF (Milolf) ont souligné que l'intégration des opérateurs dans la stratégie de performance voulue par la LOLF n'était « qu'embryonnaire ». Dans un rapport de 2008, la Milolf a notamment souligné que ceux-ci étaient « encore trop peu associés à la procédure budgétaire ».

Le même rapport contenait des recommandations concernant l'amélioration des informations à transmettre au Parlement :

- « Informer de façon motivée le Parlement de la création de chaque nouvel opérateur et évaluer préalablement la valeur ajoutée et les inconvénients de cette création.
- Fournir chaque année au Parlement un recensement et une évaluation des ressources fiscales affectées à chacun des opérateurs de l'État dans une annexe au projet de loi de finances, avec indication du montant total des sommes ainsi

⁷³ En 2010, 643 organismes, de taille et de statut très variés, en charge de missions de service public sont considérés comme opérateurs de l'Etat.

perçues. Envisager la possibilité d'intégrer l'ensemble des taxes affectées – et non seulement les affectations nouvelles – dans la norme de dépense.

- Présenter au Parlement un récapitulatif annuel de l'endettement des opérateurs de l'État, avec indication pour chacun du texte réglementaire autorisant son endettement, sa dette et le taux correspondant. Définir des règles encadrant le recours des opérateurs à l'emprunt.
- Intégrer pleinement les opérateurs dans la stratégie de performance des programmes de rattachement. Accompagner leur association à la définition de la stratégie de performance de l'obligation de rendre des comptes, au moyen d'indicateurs chiffrés, sur leur contribution aux résultats.
- Améliorer le niveau et de la qualité de l'information budgétaire et comptable par l'enrichissement du volet opérateurs des projets et rapports annuels de performances. »

Si ces recommandations présentent un caractère général, elles revêtent une importance toute particulière dans le cas d'un financement extra-budgétaire des opérateurs.

En 2009, la MILOLF est revenue sur le pilotage des opérateurs en mode LOLF pour souligner deux sources de progrès importantes, à savoir l'obligation depuis 2009 de présenter un document de performance au conseil d'administration lors du vote prévisionnel du budget de l'opérateur (document qui recense les objectifs, indicateurs et plans d'action pour l'année à venir) ainsi que la généralisation des contrats d'objectifs et de moyens entre l'Etat et ses opérateurs.

Néanmoins, la MILOLF soulignait encore la nécessité de mettre en cohérence les objectifs propres aux opérateurs avec ceux des programmes auxquels ils sont associés et de fiabiliser les indicateurs renseignés par les opérateurs. En outre, les grandes lignes de la mise en œuvre des contrats d'objectifs devraient être présentées dans les RAP, en les replaçant dans le contexte plus général de la contribution de l'opérateur à la performance du programme.

Les mêmes exigences de transparence et d'efficacité de la dépense doivent être appliquées aux dispositifs gérés par les opérateurs. En ce sens, l'information fournie dans les documents budgétaires doit être encore enrichie.

L'article 107 de la LFI pour 2010, introduit sur proposition de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, va dans ce sens. Il prévoit en effet que l'annexe au PLF relative aux opérateurs de l'Etat présente « le montant des dettes des opérateurs de l'Etat, le fondement juridique du recours à l'emprunt et les principales caractéristiques des emprunts contractés, ainsi que le montant et la nature de leurs engagements hors bilan ».

Un dispositif de renforcement de la gouvernance des opérateurs a été présenté par le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le 3 décembre 2009. Ce dispositif repose sur la mise en place d'un pilotage stratégique par l'Etat, la fixation de règles de gestion transversales, notamment en termes de transparence comptable et financière. Des objectifs de qualité des comptes

seront fixés dans la lettre de mission du dirigeant et la publication d'un rapport annuel (type entreprise publique) sur une base normée sera généralisée. Des règles de maîtrise des dépenses seront posées, notamment l'extension de la règle du 1 sur 2 à tous les opérateurs.

Les apports de la comptabilité générale

Aux termes de l'article 27 de la LOLF, les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. Conformément à l'article 58 de la même loi organique, la certification des comptes de l'Etat est annexée au projet de loi de règlement. Le principe de régularité, de sincérité et de fidélité a été étendu à l'ensemble des comptes des administrations publiques par le nouvel article 47-2 de la Constitution.

La tenue d'une comptabilité de droits et d'obligations complète les données de la comptabilité budgétaire qui ne peut rendre compte de la totalité des évènements affectant la gestion et le patrimoine de l'Etat. Cette comptabilité générale permet de mettre en regard des dettes les actifs constitués et de mieux apprécier les risques auxquels l'Etat est exposé. Elément de transparence financière indispensable à une vision de long terme des perspectives des finances publiques, elle représente une source d'informations essentielles pour mieux apprécier la portée des choix de gestion des pouvoirs publics.

La variation de la situation nette, différence entre les actifs et les passifs, d'un exercice sur l'autre, indique une amélioration ou, à l'inverse, une dégradation de la situation financière de l'Etat. Sous cet angle, tout supplément de dette dont la contrepartie n'est pas la constitution d'un actif de même valeur induit une dégradation de la situation financière.

La comptabilité patrimoniale produit des états financiers qui comprennent le bilan, le compte de résultat et l'annexe. Cette dernière apporte des explications sur le bilan et le compte de résultat et des informations sur les engagements hors bilan, en particulier les garanties octroyées. L'information sur les risques auquel l'Etat est exposé constitue un élément essentiel d'appréciation de la capacité de celui-ci à faire face à ses engagements futurs.

Enrichie notamment à la demande de la Cour, dans le cadre de sa mission de certification, l'annexe des états financiers relative aux comptes 2008 a ainsi revêtu une importance particulière dans le contexte de la crise économique et financière. Il en a été de même en ce qui concerne les comptes 2009 qui intègrent davantage l'effet des mesures du plan de relance.

D'une manière générale, les états financiers fournissent des données qui n'ont pas d'équivalent dans les documents budgétaires, qu'il s'agisse notamment de la valorisation des actifs immobiliers de l'Etat et de ses participations financières, ou des données relatives aux impôts et taxes affectés. Pour imparfaits que soient encore les états financiers présentés par le producteur des comptes, ainsi qu'en témoignent les réserves émises par la Cour des comptes dans chacun des actes de certification des comptes 2006 à 2009, l'information délivrée par ces états financiers permet une meilleure compréhension des enjeux de long terme attachés au pilotage des finances publiques.

Il faut aussi signaler le recensement, qui n'est pas encore achevé, des patrimoines affectés qui correspondent à des fonds dont l'Etat confie la gestion à des intermédiaires publics ou privés (Caisse des dépôts et consignations, Oséo, Natixis, Coface, Crédit foncier) dans le cadre de missions d'intérêt économique général. Leurs opérations sont regroupées au sein d'entités sans personnalité morale que l'Etat dote d'une trésorerie initiale, au besoin abondée ultérieurement. En contrepartie, il conserve le contrôle de ces actifs. Les droits dont il dispose à ce titre doivent être retranscrits dans ses comptes. Des progrès substantiels ont été accomplis à partir de 2008, en particulier avec la comptabilisation du compte des procédures publiques gérées par la Coface, du fonds d'épargne et des fonds de garantie Oséo. De nouveaux progrès sont attendus en 2010, notamment pour les 250 fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations et les fonds de garantie gérés par la CCR.

En termes d'information, le bilan de l'Etat doit comprendre les actifs de concession qui n'y sont pas encore comptabilisés.

2. Un risque d'atteinte aux principes budgétaires

Le respect de l'autorisation parlementaire et des principes essentiels du droit budgétaire que sont l'annualité, l'unité, l'universalité, la spécialité et, depuis la LOLF, la sincérité, est inséparable des prérogatives du Parlement en matière budgétaire. Le principe d'annualité se situe au cœur du pouvoir de contrôle de celui-ci, tandis que les principes d'unité et d'universalité ont pour finalité d'éviter les gaspillages de deniers publics et d'assurer la mise en commun des ressources de l'Etat afin d'en permettre la meilleure allocation possible.

Le principe d'unité requiert la présentation d'un document budgétaire unique tandis que le principe d'universalité suppose la présentation intégrale des recettes et des dépenses de l'Etat. A ce titre, il prohibe la contraction des recettes et des dépenses et s'oppose à l'affectation de recettes à certaines dépenses.

Si la LOLF prévoit des aménagements à ces principes pour les prélèvements sur recettes, les budgets annexes dont l'usage a été strictement limité, les comptes spéciaux⁷⁴, les fonds de concours et les rétablissements de crédits, elle contient peu de dispositions de nature à véritablement restreindre les possibilités de débudgétisation qui portent atteinte aux grands principes du droit budgétaire.

Tel est notamment le cas de la constitution de patrimoines d'affectation gérés en dehors du budget de l'Etat (procédures COFACE, AFD, Fonds d'épargne par exemple) qui permettent de contourner au moyen de ces « comptes réservoirs » la nécessité de recourir à l'autorisation parlementaire.

Outre qu'elle contrevient à la règle de la justification au premier euro, l'affectation de taxes, qui se substituent à des crédits budgétaires, n'est pas sans soulever des questions au regard du principe d'annualité. Le Parlement a certes récupéré le pouvoir d'autoriser cette affectation à un tiers. Mais le simple changement de régime

⁷⁴ Le Conseil constitutionnel a estimé que les comptes spéciaux n'ont ni pour objet ni pour effet de faire échapper des recettes et des dépenses de l'Etat à l'approbation du Parlement dans le cadre de la loi de finances. (CC 30 décembre 1997, loi de finances pour 1998, 395 DC)

juridique ne résout pas totalement la question. Par ailleurs, la multiplication des affectations de taxes tend à relativiser la notion d'universalité des recettes.

Par construction, la LOLF ne permet pas d'avoir une vision consolidée des interventions extra-budgétaires. Alors qu'elle entend définir l'action de l'Etat en termes de politiques publiques, la multiplication des dispositifs d'intervention extra-budgétaire ne permet pas au Parlement de disposer d'une vision consolidée de ceux-ci. Si des informations, souvent assez complètes, sont disponibles dans diverses annexes budgétaires, elles sont en quelque sorte diluées et ne permettent pas d'en apprécier pleinement la portée.

Bien qu'apportant un complément précieux d'information financière, la comptabilité générale de l'Etat ne décrit encore qu'imparfaitement l'impact pour l'Etat de ses interventions extra-budgétaires. En outre, tant que n'existera pas une consolidation des comptes de l'Etat et des organismes qui lui sont liés, la vision comptable ne pourra pas pleinement rendre compte de la situation financière globale de la sphère étatique. Enfin, il subsistera nécessairement des interventions d'entités extérieures au périmètre de consolidation.

3. Des modalités de contrôles différentes

Le contrôle parlementaire des différentes interventions extra-budgétaires est rendu plus complexe par le foisonnement des dispositifs et l'absence de vision globale qui en résulte.

a. Une perte relative de maîtrise pour le Parlement

L'intervention économique de l'Etat par des moyens extra-budgétaires est largement le fait de l'exécutif et de l'administration. Le pilotage de ces interventions échappe aux modalités de contrôle telles que définies par la loi organique.

En dépit des efforts consentis pour intégrer l'action des opérateurs dans la logique de performance propre à la LOLF, celle-ci apparaît encore trop souvent formelle et peu aboutie. En outre, l'Etat dispose, au-delà des opérateurs, de relais divers de son action, notamment par l'intermédiaire du secteur public financier (Crédit foncier, CCR, CDC), qui ne s'inscrivent pas, par nature, dans cette logique.

De fait, les modalités de contrôle parlementaire sont nécessairement différentes à l'égard de ce type d'intervention. S'agissant du groupe de la Caisse des dépôts et consignations, le contrôle parlementaire repose sur la Commission de surveillance et le Parlement ne saurait être considéré comme manquant d'informations sur la gestion du groupe.

La présence de parlementaires au conseil d'administration de nombre d'organismes constituant des vecteurs d'intervention extra-budgétaire assure également une information et un contrôle sur l'action de ces organismes. De façon paradoxale, ce contrôle peut être parfois plus approfondi que celui qui peut être exercé en matière budgétaire.

Le foisonnement des dispositifs et la création de nouveaux instruments appellent toutefois une attention particulière afin de permettre au Parlement de conserver suffisamment de maîtrise en ce qui concerne l'affectation de ressources aux politiques publiques.

b. <u>L'exemple significatif de l'emprunt national</u>

En principe, l'intégralité des crédits ouverts au titre de l'emprunt national sera versée au cours de l'année 2010 aux différents organismes gestionnaires dans le cadre d'une gouvernance spécifique. Les nouveaux programmes ont donc vocation à être supprimés à la fin de l'année. Cette disparition marquera la fin du contrôle parlementaire au titre de la LOLF.

Elle constitue également un aménagement, non prévu par la LOLF, du principe d'annualité dans la mesure où les crédits, qui ont été ouverts en AE = CP, seront budgétairement consommés sur un seul exercice, alors même que leur consommation réelle s'étalera dans le temps, au fur et à mesure des décisions d'octroi des financements aux projets retenus.

Plusieurs amendements parlementaires 75 adoptés avec l'accord du Gouvernement sont toutefois venus renforcer, par rapport au projet présenté par ce dernier, la gouvernance ainsi que l'information et le contrôle du Parlement sur la mise en œuvre des investissements d'avenir. Ce souci est notamment motivé par le fait que tous les crédits ouverts dans le budget de l'Etat seront consommés dès 2010 par leur transfert aux organismes attributaires alors que l'utilisation concrète des fonds s'étalera sur plusieurs années.

Les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat avaient adressé au Premier ministre, le 3 février, une lettre commune indiquant leur souhait d'une étroite association du Parlement à la gouvernance des investissements d'avenir, et notamment la transmission préalable des projets de conventions. En application de ce principe, les 34 projets de conventions validés (cf. infra) ont été transmis aux commissions compétentes des deux assemblées. Ils confirmaient également l'intention du Parlement d'évaluer périodiquement et systématiquement les investissements retenus.

La durée de ces conventions a été limitée à dix ans. Les fonds non consomptibles seront reversés au budget de l'Etat à l'exception des 7,7 Md€ qui, dans le cadre des initiatives d'excellence, seront acquis aux fondations universitaires après une période probatoire. Il s'agit ainsi, pour ces dernières, d'une rente perpétuelle.

Ensuite, la loi institue le comité de surveillance des investissements d'avenir, comprenant notamment quatre députés et quatre sénateurs⁷⁶ et chargé du suivi et de l'évaluation ex post du programme d'investissements. Son rapport annuel est remis au Premier ministre ainsi qu'à chaque assemblée parlementaire.

Enfin, le Gouvernement doit présenter chaque année, en annexe du projet de loi de finances initiale, deux rapports.

-

⁷⁵ Notamment des rapporteurs généraux Gilles Carrez et Philippe Marini.

Au lieu de deux pour chacune des assemblées dans le projet initial du Gouvernement, cf. le décret 2010-360 du 8 avril 2010. Le comité comprend en outre 8 personnalités qualifiées. Sa composition a été annoncée le 3 mai.

Le premier qui sera intégré au rapport économique, social et financier (RESF) décrit les conséquences sur les finances publiques (recettes, dépenses, déficit et dette) de la mise en œuvre des investissements d'avenir. Cette information du Parlement est apparue nécessaire compte tenu des montants en jeu, de l'étalement des dépenses sur plusieurs années, de la complexité des modalités de financement (participation de nombreux organismes tiers aux statuts divers), de la multiplicité des formes d'intervention dans l'économie (subventions, dotations en capital, prêts, avances remboursables, etc.) ainsi que des retours sur investissement attendus (dividendes, redevances).

Le second rapport, nouveau « jaune » budgétaire, sera consacré à la mise en œuvre par les opérateurs et l'évaluation des programmes d'investissement. Il devra présenter, chaque année jusqu'en 2020, pour chaque mission concernée, les investissements prévus ou en cours de réalisation, les modalités de financement mises en œuvre, les objectifs poursuivis et les résultats obtenus ainsi que le rôle des organismes gestionnaires, la mise en œuvre des conventions et le contrôle par l'Etat de la qualité de gestion de ces organismes. La création de cette annexe budgétaire revêt un enjeu essentiel pour l'information du Parlement puisque les nouveaux programmes ont vocation à disparaître à la fin de 2010, les crédits devant être décaissés dans leur intégralité par l'Etat avant la fin de l'année. A compter de 2011, les documents budgétaires ne porteront plus trace des 35 Md€ des crédits ouverts en LFR(77) alors même que l'utilisation concrète des fonds par les opérateurs se poursuivra.

Nonobstant ces dispositions particulières, une très grande latitude de gestion des crédits pluriannuels, particulièrement en ce qui concerne l'allocation des ressources aux différents projets, est laissée au Commissaire général à l'investissement. Il contrôle ainsi le calendrier d'ouverture de chaque tranche de crédit ainsi que leur affectation. Il peut proposer au Premier ministre, après information du Parlement, de redéployer des crédits dédiés à une action vers une autre action du même opérateur, voire vers un autre opérateur, en cas d'emploi sous-optimal ou partiel de ceux-ci. Cette modalité de gestion des crédits budgétaires constitue une dérogation inédite aux principes de la LOLF après celle de l'affectation de ressources d'emprunt levées par l'Etat à des opérateurs.

B. DES MODES D'INTERVENTION QUI APPELLENT UNE REFLEXION SUR LES DISPOSITIFS DE GOUVERNANCE

1. Un mode de gouvernance centré sur l'évaluation économique

La mécanique d'endettement à l'œuvre pour les modes d'intervention extrabudgétaire les plus récents pose de façon aiguë la question de la gouvernance et de l'évaluation de ces dispositifs. Tous ces nouveaux mécanismes nécessitent une organisation spécifique du contrôle budgétaire et du contrôle de la performance.

Le caractère bénéfique ou non de ces interventions dépend de la nature du retour sur investissement obtenu à terme. Il implique un mode efficace de sélection des investissements et une mesure rigoureuse de leur rentabilité. L'exemple de l'emprunt national est à cet égard significatif.

77 Les 13 programmes créés pour l'occasion feront toutefois l'objet de rapports annuel de performance annexés au projet de loi de règlement du budget de l'année 2010.

86

La place importante réservée au suivi et à l'évaluation des investissements d'avenir est à noter. Au-delà de l'évaluation ex ante des projets dans le cadre de la procédure d'instruction-sélection et des indicateurs de suivi qui devront être transmis à l'Etat sur une base trimestrielle, une évaluation économique des actions financées devra être mise en place par les opérateurs.

Si ces dispositions relatives à l'évaluation paraissent vertueuses, sous réserve de l'examen des conditions dans lesquelles elles seront mises en œuvre, elles mettent en évidence la portée de la délégation consentie par le Parlement en termes de contrôle. Circonscrite au cas d'espèce, cette délégation revêt un caractère dérogatoire. Si elle devait être étendue, elle pourrait conduire à terme à une régression du pouvoir de contrôle du Parlement

Par ailleurs, le dispositif d'évaluation mis en place pour l'emprunt national n'a pas d'équivalent pour les autres types d'intervention extra-budgétaire.

2. Une approche consolidée

Plus l'Etat crée dans sa mouvance de structures publiques auxquelles il affecte des ressources fiscales, voire des ressources d'emprunt, ou qu'il autorise à emprunter avec ou sans sa garantie sur les marchés, plus la nécessité d'avoir une vision consolidée de ses actifs et de ses passifs se fait sentir.

C'est pour cette raison que la Cour a présenté, dans son rapport de mai 2010 sur les concours publics aux banques, un bilan financier en comptabilité budgétaire et un bilan patrimonial⁷⁸.

C'est pour la même raison que dans l'acte de certification des comptes de l'Etat existe depuis 2006 une réserve sur la valeur immobilisée des opérateurs dans ses participations financières et que la Cour plaide pour que ne soit pas abandonnée la perspective d'établir des comptes consolidés de l'Etat, une fois que les comptes annuels de l'Etat auront atteint une qualité comptable suffisante. Comme le souligne le cadre conceptuel du recueil des normes comptables de l'Etat, l'Etat utilise indirectement les ressources des entités dotées de la personnalité juridique et placé sous son contrôle et se trouve en fait ou en droit indirectement responsable de leurs obligations. Seuls des comptes consolidés ou combinés permettraient d'obtenir une image plus complète de l'ensemble des droits et obligations de l'Etat et des entités qu'il contrôle.

Cette approche paraît plus pertinente que celle consistant pour l'Etat à développer une approche actif / passif lui permettant de mieux évaluer la pertinence et la portée de ses choix. De par la structure déséquilibrée de son bilan, il pourra tout au plus externaliser ses interventions dans des structures plus adaptées pour mettre en œuvre une gestion actif-passif. Telle est, par exemple, la vocation du FSI. Telle est aussi l'ambition de l'emprunt national

87

⁷⁸ C'est pour la même raison que le Gouvernement s'apprête à soumettre au Parlement un projet de modification de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui prévoit l'établissement d'un tableau patrimonial permettant d'avoir une approche consolidée des actifs et des passifs des différentes branches du régime général, de la CADES et des fonds de financement.

Selon cette approche, les choix d'investissement, tout particulièrement lorsqu'ils sont financés par de la dette, doivent être appréhendés en fonction de la qualité des actifs qui en sont la contrepartie, des recettes que ceux-ci sont susceptibles de générer et des risques dont ils peuvent être porteurs. Le bilan des allocations stratégiques de placement sur les marchés du FRR doit cependant inciter à la prudence quant à la capacité de trouver des projets d'investissement dans la sphère publique non marchande susceptibles de dégager un taux de rendement interne sans risque qui permette d'amortir la dette.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Les dispositifs d'intervention dans l'économie par des moyens extra-budgétaires sont de poids inégal mais aussi de nature hétérogène. Il est dès lors impossible d'en constituer un agrégat unique ou d'établir des comparaisons rigoureuses entre eux.

L'impression d'une forte progression de ce type d'interventions est tout particulièrement liée à la mobilisation des garanties dans le cadre du dispositif de concours financiers aux établissements de crédit. Si le recours à ce procédé ancien tendait à diminuer jusqu'à la crise financière, l'année 2009 a marqué une rupture avec, notamment, un fort accroissement du montant des dettes garanties.

D'une manière générale, les éléments conjoncturels, liés au plan de relance de l'économie, ont également contribué à accroître, de façon en principe temporaire, le recours à des dispositifs extra-budgétaires, en particulier dans le but d'accroître le volume des investissements publics, de garantir le financement des petites et moyennes entreprises et de soutenir les exportations. La direction du budget estime que, corrigé de ces éléments conjoncturels à caractère transitoire, le recours à ces interventions n'a pas progressé.

La création du FSI s'inscrit dans l'action déjà ancienne que conduit le groupe CDC en direction des entreprises. Il participe également de l'action de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire, notamment en matière de soutien à l'innovation. Pour autant, l'ensemble des mesures extrabudgétaires ne représente qu'une part relativement faible des aides d'Etat aux entreprises.

La prise en compte de l'emprunt national peut cependant conduire à nuancer l'appréciation portée par la direction du budget sur l'absence de progression des interventions extra-budgétaires, dès lors que les dispositifs retenus pour en utiliser le produit, qui ne relèvent pas d'une action ou d'une logique conjoncturelle, se traduiront par des décaissements de l'ordre de 4 à 5 Md€ par an entre 2010 et 2014. D'un niveau légèrement supérieur au montant des investissements civils de l'Etat financés sur ressources budgétaires, les investissements d'avenir permettront de doubler le montant de ces investissements sur la période.

Si les risques associés aux dispositifs extra-budgétaires en vigueur apparaissent limités, notamment en raison des collatéraux associés aux dettes garanties, le recours à ces modes d'intervention mérite une attention particulière compte tenu de l'impact différencié qu'ils peuvent avoir sur la norme de dépenses et l'évolution de la dette publique. La typologie de leur impact budgétaire et comptable met en évidence l'intérêt que peuvent présenter des modes d'intervention fondés sur des actifs créateurs de valeur. Toutefois certains d'entre eux s'accompagneront de charges futures ou se traduiront par un surcroît d'endettement.

Le développement de dispositifs extra-budgétaires soulève la question de leur gouvernance. Si la LOLF contient des dispositions qui préservent les pouvoirs du Parlement en matière d'octroi de garanties et d'affectation de recettes, le foisonnement de dispositifs dérogeant aux grands principes budgétaires appelle de nouvelles modalités de contrôle afin de préserver la maîtrise du Parlement sur l'affectation des ressources aux politiques publiques.

A cet égard, l'exemple de l'emprunt national, pour lequel des modalités de contrôle inédites ont été mises en place, doit retenir l'attention. A l'importance des dérogations aux principes d'unité, d'universalité et d'annualité budgétaires correspond un dispositif original destiné à rendre compte de façon précise de l'utilisation des fonds et des évaluations qui seront réalisées, notamment en termes de retour sur investissement. La portée concrète de ce dispositif devra, le moment venu, être appréciée.

CONCLUSION GENERALE

Les interventions de l'Etat dans l'économie par des moyens extra-budgétaires se caractérisent par leur grande diversité et la multiplicité des intervenants. Certains dispositifs, tels ceux gérés par la Caisse des dépôts et consignations, sont anciens. Il en va de même des dispositifs de soutien financier des exportations, mis en place depuis plusieurs décennies, de la réassurance de la Caisse centrale de réassurance avec la garantie de l'Etat ou du mécanisme des concessions auquel l'Etat a eu recours depuis plusieurs siècles. D'autres sont plus récents et originaux à l'instar des véhicules créés à l'occasion de la crise financière pour apporter des concours financiers aux établissements de crédit ou des dispositifs retenus dans le cadre de l'utilisation du produit de l'emprunt national.

Le recours à ces modes d'intervention peut poursuivre des objectifs légitimes, qu'il s'agisse de créer des structures publiques dédiées à une mission spécifique, de rechercher un effet de levier au moyen de garanties ou de partenariats ou de faire financer des infrastructures par l'usager. Leur utilisation dans une finalité conjoncturelle n'a rien de critiquable dès lors qu'il s'agit d'accroître le potentiel d'intervention de la puissance publique dans des circonstances de crise.

La crise économique et financière a ainsi conduit l'Etat à mobiliser fortement l'instrument des garanties, de façon directe ou par l'intermédiaire d'Oséo ou de la CCR, pour assurer le financement de l'économie. Les instruments extra-budgétaires ont également été largement utilisés dans le cadre du plan de relance. Conjuguée avec la mise en place de dispositifs exorbitants du droit commun pour l'utilisation du produit de l'emprunt national, cette action conjoncturelle a contribué à donner l'impression d'une tendance à l'accroissement du champ des interventions extra-budgétaires.

A cet égard, l'enquête conduit à souligner particulièrement les points suivants :

- 1. La notion d'interventions extra-budgétaires n'est en elle-même pas très facile à cerner. La multiplicité des dispositifs et la grande variété des intervenants rendent difficile d'en donner une définition générale. Toutefois l'intervention extra-budgétaire peut être entendue comme ne s'accompagnant pas d'un flux de crédits budgétaires ou, en dépit de l'existence de flux budgétaires, comme permettant de s'affranchir des principes d'annualité, d'unité et d'universalité, à l'instar du mécanisme retenu pour l'emprunt national.
- 2. Les dispositifs évoqués dans le rapport, qui se rapportent aux mesures visant à développer l'investissement public, à stimuler l'investissement privé par des dispositifs en faveur des entreprises, à encourager l'innovation et à garantir le financement de l'économie, constituent un ensemble hétérogène dont la cohérence n'apparaît pas de manière évidente. En conséquence, il ne peut être aisément analysé sous un angle quantitatif, en l'absence d'un compteur unique permettant d'agréger les données et de mesurer la progression ou la régression des interventions dans le temps. Il est nécessaire de recourir à une pluralité de compteurs.

- **3.** Les interventions extra-budgétaires dans l'économie ne font pas l'objet d'une politique globale conduite par l'Etat. Le recours aux divers modes d'intervention apparaît très largement circonstanciel et ne semble pas relever d'une doctrine ou d'un dessein particuliers.
- **4.** Bien que la direction du budget estime avoir une visibilité sur l'ensemble des moyens d'interventions mentionnés, les interventions extra-budgétaires dans l'économie manquent de lisibilité et font l'objet d'une évaluation insuffisante.
- 5. En faisant abstraction du recours massif aux garanties lors de la crise financière et de la mobilisation de dispositifs d'interventions extra-budgétaires dans le cadre non pérenne du plan de relance, les éléments réunis au cours de l'enquête ne conduisent pas à penser qu'il y ait une tendance avérée à l'accroissement du champ des interventions extra-budgétaires dans l'économie.
- **6.** Ce jugement doit cependant être doublement nuancé. D'une part, en l'absence d'un instrument unique de mesure pour l'ensemble des modes d'intervention extrabudgétaire, cette appréciation est davantage qualitative que quantitative. D'autre part, le caractère conjoncturel de l'accroissement des dispositifs extra-budgétaires ne sera pleinement avéré que si l'on assiste bien à un reflux à brève échéance.
- 7. Les enjeux financiers attachés à ces interventions sont par ailleurs très inégaux, de même que les risques qui leur sont associés. La constitution de sûretés en contrepartie des nouvelles garanties accordées, la gestion à l'équilibre des procédures COFACE paraissent limiter les risques en la matière. Les soutiens aux entreprises accordés par des moyens extra-budgétaires (2 Md€ d'apports de fonds propres et 800 M€ d'aide à l'innovation en 2009) représentent une part très minime de l'ensemble des aides de l'Etat aux entreprises évaluées à 45 Md€ par la direction du budget et constituées principalement par des allègements de charges et de fiscalité.
- 8. Un défaut majeur des interventions extra-budgétaires de l'Etat est de déroger aux grands principes du droit budgétaire, notamment ceux de l'annualité, de l'unité et de l'universalité. Si la mise en place de ces dispositifs résulte, en règle générale, de décisions soumises à l'approbation du Parlement, ces interventions permettent de s'affranchir en partie de toute autorisation parlementaire postérieurement à cette approbation.

Dans ces conditions, la question de la gouvernance et de l'évaluation de ces dispositifs est centrale. Des progrès majeurs ont certes été accomplis ces dernières années notamment avec l'adoption d'une comptabilité patrimoniale permettant une meilleure connaissance des actifs et des passifs et avec les dispositions de la LOLF relatives aux garanties, pour lesquelles une autorisation préalable par le Parlement est désormais requise.

Une approche consolidée est indispensable. Sur le plan comptable, elle est assurée par la comptabilité nationale. Elle doit s'étendre à l'harmonisation des méthodes utilisées pour la sélection des investissements et la mesure de leur rentabilité. Les dispositifs d'évaluation et de contrôle revêtent une importance cardinale. C'est notamment le cas pour les modes d'intervention extra-budgétaire les plus récents (SPPE, dispositifs associés à l'emprunt national), qui se sont traduits par un endettement important, et ne pourront être appréciés qu'en fonction de l'effet de levier et du retour sur investissement

obtenus. Les procédures mises en place dans le cadre de l'emprunt national fournissent à cet égard un exemple intéressant. Leur portée devra être examinée le moment venu.

9. Le développement éventuel de nouveaux dispositifs appelle une vigilance particulière quant aux risques de contournement de la norme de dépenses et de création de véhicules présentant un caractère déconsolidant vis-à-vis de la dette publique. Dans les circonstances actuelles, il ne faudrait pas que la mécanique extra-budgétaire conduise à accroître l'endettement de l'Etat. Face à ces risques, l'engagement d'une réflexion sur l'articulation des différents modes d'intervention budgétaires, extra-budgétaires et fiscaux paraît le meilleur moyen de se prémunir contre leur réalisation. Plus l'Etat développe des mécanismes déconsolidants ayant pour effet de sortir des dispositifs du budget de l'Etat ou de s'affranchir de règles budgétaires, plus il doit avoir une vision consolidée de ses risques.



59344

COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(art. 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances)

LES CONDITIONS D'UNE STABILISATION EN VALEUR DE

LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT

Avertissement

Par lettre du 29 juin 2010 adressée au Premier président de la Cour des comptes, le président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale a demandé, en application des dispositions du paragraphe 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, que la Cour réalise une enquête permettant de répondre à la question suivante : « comment stabiliser en valeur la masse salariale de l'Etat ? ».

Afin de permettre à la Commission d'en prendre connaissance avant l'examen du budget de 2011, il a souhaité que les conclusions de cette enquête lui soient communiquées avant le 30 septembre 2010.

A l'issue de cette enquête, la Cour a établi un relevé d'observations provisoires qui a été communiqué, le 16 septembre 2010, au directeur du budget, au directeur général de l'administration et de la fonction publique, au directeur général du trésor et au directeur général de l'INSEE. Le directeur du budget a été entendu, à sa demande, le 21 septembre.

TABLE DES MATIÈRES

| Synt | hèse | 4 |
|------|---|----|
| | oduction | |
| II. | L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET SES DÉTERMINANTS | 8 |
| A. | LA MASSE SALARIALE DE L'ETAT ET SA CROISSANCE | 8 |
| B. | LES FACTEURS DE CROISSANCE DE LA MASSE SALARIALE | 13 |
| C. | LA POLITIQUE SALARIALE DEPUIS 2008. | 15 |
| III. | LES INCERTITUDES SUR L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE | 15 |
| A. | LES ÉCARTS ENTRE LA LOI DE FINANCES INITIALE ET SON EXÉCUTION | 16 |
| B. | LES ÉLÉMENTS DE FRAGILITÉ DES ANALYSES ET PRÉVISIONS DE LA MASSE SALARIALE | 17 |
| C. | LE PILOTAGE INFRA ANNUEL DE LA MASSE SALARIALE | 26 |
| IV. | LES CONDITIONS DE STABILISATION DE LA MASSE SALARIALE | 28 |
| A. | LES SCÉNARIOS PERMETTANT DE STABILISER LA MASSE SALARIALE | 28 |
| B. | LES MESURES NÉCESSAIRES | 34 |

SYNTHESE

Pour respecter l'objectif global de maîtrise des dépenses publiques que le Gouvernement s'est fixé à l'horizon de 2013, les dépenses de l'Etat, dans le périmètre de la norme budgétaire, doivent être stabilisées en volume, c'est-à-dire ne pas augmenter plus que l'inflation. Cette stabilisation en volume ne peut être obtenue que si les dépenses hors charges d'intérêts et contributions employeurs au compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions sont elles-mêmes stabilisées en valeur, c'est-à-dire en euros courants. Or, les dépenses de personnel en représentent 31 %. La stabilisation en valeur de la masse salariale, hors contributions au CAS des pensions, contribuerait donc fortement à atteindre l'objectif global de maîtrise des dépenses publiques. Ce rapport en identifie les conditions techniques.

La masse salariale considérée est celle de l'Etat seul. Elle ne comprend pas les dépenses de personnel des opérateurs, ni les subventions pour charges de service public qui leur sont versées par l'Etat.

Cette stabilisation de la masse salariale de l'Etat en valeur ne saurait résulter de transferts d'agents vers les opérateurs ou les collectivités territoriales, qui ne contribuent en rien à réduire le déficit d'ensemble des administrations publiques. Elle n'a de sens qu'en raisonnant à périmètre budgétaire constant.

1. Les conditions techniques de stabilisation de la masse salariale

a. <u>A l'horizon de 2012-2013</u>

Le projet de budget triennal prévoit une stabilisation en valeur de la masse salariale à l'horizon de 2013, mais un tel résultat n'a jamais été obtenu dans le passé. La masse salariale augmentait encore de 1,0 % par an ces dernières années, à périmètre constant.

Si la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux est maintenue avec une rétrocession aux agents de la moitié des économies induites, la masse salariale pourrait en principe être stabilisée avec des revalorisations du point de la fonction publique limitées à 0,25 % par an et une croissance des mesures catégorielles et « diverses » limitée à 100 M€ au-delà de la rétrocession de la moitié des gains de productivité.

Toutefois, les prévisions de masse salariale, même fondées sur des analyses très fines par ministère, présentent une marge d'incertitude non négligeable. Les risques de dérive du coût des mesures catégorielles et diverses, d'erreurs sur le nombre de départs en retraite ou de mauvaise estimation du glissement vieillesse technicité (GVT) sont élevés. Les instruments de pilotage en cours d'année permettent en outre difficilement de corriger la trajectoire suivie par les dépenses de personnel. Dans les dernières années, l'écart moyen entre l'exécution et la prévision était ainsi de l'ordre de 0,4 % de la masse salariale.

En 2009, celle-ci a augmenté de 800 M€ en exécution (+ 1,0 %), soit 500 M€ de plus que prévu en LFI. Cette dérive est imputable aux mesures catégorielles et « diverses », notamment à l'augmentation des heures supplémentaires et aux autres mesures qui accompagnent la réorganisation des services dans le cadre de la RGPP. Le coût des heures supplémentaires, qui sont surtout utilisées par le ministère de l'éducation nationale, s'est ainsi accru de 140 M€ en 2009.

La rétrocession aux agents des économies induites par le schéma d'emplois a été en réalité nettement supérieure à 50 %. Estimée à 430 M€ dans les rapports annuels de performance (soit la moitié des économies supposées avoir résulté de « la règle du un sur deux »), elle a plutôt été en réalité de l'ordre de 700 M€.

Jusqu'à 2008, les dépenses de personnel inscrites en LFI étaient légèrement supérieures à la prévision technique de la direction du budget. Cette marge de sécurité a disparu en 2009 et la dérive de la masse salariale constatée en exécution en 2009 se retrouvera pour une grande part en exécution en 2010. Le projet de loi de finances pour 2011 intègre la dérive de 2009 et 2010, ce qui contribue à expliquer la hausse de la masse salariale en 2011 et oblige à réduire d'autant, en 2011, les interventions pour respecter les objectifs globaux de dépenses. Compte tenu de son augmentation en 2011, la stabilisation de la masse salariale en valeur sur la période 2010-2013 suppose une baisse en valeur sur les deux années suivantes.

Compte-tenu de ces risques, si l'orientation vers une stabilisation de la masse salariale en valeur dans les années du prochain budget triennal est retenue, un gel du point jusqu'à fin 2013 semble techniquement nécessaire. La garantie individuelle de pouvoir d'achat et les mesures en faveur des bas salaires peuvent permettre d'en atténuer les effets sur les agents sans en remettre en cause le gain budgétaire.

Un strict plafonnement des enveloppes de mesures catégorielles et diverses, à 400 M€ pour la rétrocession de la moitié des gains de productivité plus 100 M€ pour les autres mesures en moyenne de 2011 à 2013, est aussi une condition nécessaire. En 2013, l'ensemble des mesures catégorielles et diverses devraient pouvoir tenir dans l'enveloppe de 400 M€ correspondant à 50 % des gains de productivité.

Le projet de budget triennal est construit, avec les mêmes risques, sur la base d'hypothèses semblables de gel du point et de stricte limitation des mesures catégorielles sur les années 2011 à 2013.

b. A plus long terme

Le gel du point ne pourra cependant être prolongé longtemps, surtout dans une période qui sera marquée par la hausse du taux des cotisations salariales d'assurance vieillesse des fonctionnaires. Il pourrait même déboucher sur de coûteuses mesures de rattrapage.

Au-delà de 2013, la maîtrise de la masse salariale devra donc s'appuyer sur d'autres leviers. Le taux de rétrocession de 50 % des économies induites par les gains de productivité pourrait être réduit et une réflexion sur ce point serait souhaitable à tout le moins avant la LFI pour 2013.

La politique de réduction du GVT positif doit aussi être poursuivie, mais son effet sur la croissance de la masse salariale ne peut être constaté qu'à long terme et avec une assez grande incertitude.

A long terme, d'amples réformes structurelles des politiques publiques et de la gestion des ressources humaines de l'Etat seront nécessaires pour stabiliser la masse salariale de l'Etat, mais leur analyse sort du cadre de ce rapport.

2. Le pilotage de la masse salariale

La fragilité des instruments de mesure et de prévision affecte la plupart des composantes de la masse salariale, notamment les effets des transferts de personnel vers d'autres organismes publics, du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, des mesures catégorielles et diverses. Les méthodes d'analyse et de prévision de la masse salariale ont été améliorées, mais des progrès sont encore nécessaires. La distinction entre GVT positif, mesures catégorielles et « mesures diverses » doit être clarifiée, notamment pour faire apparaître le coût réel de la rétrocession partielle des économies induites par le schéma d'emplois.

Le pilotage infra-annuel des dépenses de personnel doit aussi être resserré. Compte tenu de la gravité de la situation des finances publiques et des dérives constatées en 2009, les pouvoirs de contrôle a priori des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels devront être renforcés, au moins temporairement, bien que cela constitue une forte inflexion par rapport au mouvement d'allègement de ces contrôles qui est engagé depuis plusieurs années. Ce resserrement du pilotage est aussi nécessaire pour que soit parfaitement respecté le vote du budget par le Parlement.

La dérive des mesures catégorielles et diverses en 2009 invite aussi à revoir leurs modalités de gestion, en renforçant la coordination assurée par les ministères chargés du budget et de la fonction publique. Il est certes nécessaire de laisser une assez grande liberté aux autres ministères pour rétrocéder à leurs agents une part des économies permises par les restructurations, mais le contexte actuel de tension sur les finances publiques et, s'il est adopté, l'objectif de stabilisation en valeur de la masse salariale invitent à retenir cette option.

Introduction

Pour respecter l'objectif global de maîtrise des dépenses publiques que le Gouvernement s'est fixé à l'horizon de 2013, les dépenses de l'Etat, dans le périmètre de la norme budgétaire, doivent être stabilisées en volume, c'est-à-dire ne pas augmenter plus que l'inflation. Or, la croissance des charges d'intérêt et des pensions sera supérieure à l'inflation au cours des prochaines années. La contribution de l'Etat employeur au compte d'affectation spéciale des pensions (dénommé « CAS pensions »), qui finance le paiement des retraites des fonctionnaires de l'Etat, augmenterait ainsi en moyenne de 4,1 % par an de 2010 à 2013, en tenant compte des projets de réforme des retraites annoncés en juin dernier⁷⁹.

La stabilisation en volume de l'ensemble des dépenses entrant dans le champ de la norme ne peut être obtenue que si les dépenses hors intérêts et hors contributions au CAS pensions sont elles-mêmes stabilisées à leur valeur nominale.

Certes, de nombreuses dépenses hors masse salariale pourraient être diminuées de façon à obtenir ce résultat. La Cour a notamment déjà souligné l'intérêt d'une révision des dépenses d'interventions⁸⁰. La masse salariale hors CAS pensions, qui fait l'objet de ce rapport, représente toutefois 31 % des dépenses hors intérêts et CAS pensions en 2009. Son évolution au cours des prochaines années sera donc déterminante et sa stabilisation en valeur contribuerait fortement au respect des objectifs de maîtrise des dépenses que le Gouvernement s'est fixés.

Dans sa présentation du budget triennal 2011-2013 au Parlement à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques, le Gouvernement a retenu l'objectif d'une telle stabilisation en valeur entre 2010 et 2013 et prévoit même une très légère diminution (-0,2 %). La masse salariale présente cependant une forte rigidité et a augmenté sensiblement au cours de ces dernières années, notamment en 2009 (+ 830 M \in soit + 1,0 % en exécution), ce qui illustre la difficulté de cette stabilisation en valeur qui ne peut pas uniquement résulter du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

En réponse à la question du président de la commission des finances, ce rapport rappelle d'abord quels sont les principaux déterminants de la croissance de la masse salariale ; il met ensuite en évidence les éléments de fragilité qui affectent les analyses et prévisions en ce domaine, en s'appuyant notamment sur l'exemple de l'année 2009 ; enfin, il identifie les conditions techniques d'une stabilisation de la masse salariale de l'Etat en valeur, c'est-à-dire en euros courants.

⁷⁹ D'après le document diffusé en juillet 2010 par le Gouvernement sur le « budget pluriannuel de l'Etat 2011-2013 » à l'occasion du débat d'orientation sur les finances publiques.

⁸⁰ Par exemple, dans son rapport de juin 2009 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

II. L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET SES DÉTERMINANTS

Pour apprécier les perspectives d'évolution de la masse salariale, son périmètre, ses composantes, sa croissance passée et ses déterminants sont d'abord précisés. Le cadre général de la politique de gestion des effectifs et de rémunération des agents est ensuite rappelé.

A. LA MASSE SALARIALE DE L'ETAT ET SA CROISSANCE

1. Le périmètre des dépenses prises en compte

Trois remarques préliminaires doivent être faites sur le champ retenu dans ce rapport.

a. Les contributions de l'Etat employeur au CAS pensions

En 2009, la masse salariale totale de l'Etat, c'est-à-dire le titre 2 du budget, s'est élevée à 119,2 Md€ en exécution. Elle est constituée, à hauteur de 34,2 Md€, de contributions employeurs au CAS des pensions.

La masse salariale comprend l'ensemble des cotisations sociales, dans son acception usuelle, lorsqu'il s'agit d'entreprises.

Cependant, dans une entreprise, les cotisations patronales évoluent comme les salaires bruts, à législation constante. Pour l'Etat, le taux des contributions au CAS pensions (62 % pour les civils et 109 % pour les militaires en 2010) est fixé chaque année, voire au mois le mois comme ce fut le cas en décembre 2009, de façon à équilibrer le CAS. Le montant de ces contributions est calculé de manière à couvrir le solde entre les dépenses de pensions et les autres recettes du CAS (cotisations salariales, cotisations d'autres employeurs publics...).

Leur évolution est donc déterminée, non par celle des rémunérations brutes des agents de l'Etat mais par celle des pensions de la fonction publique d'Etat dont le rythme de croissance, de l'ordre de 4 % (soit 1,5 Md€) par an pour les prochaines années, est nettement supérieur à celui des rémunérations. Les déterminants de la croissance des contributions au CAS pensions, d'une part, et du reste de la masse salariale, d'autre part, sont donc différents. La croissance des pensions dépend principalement de celle des effectifs de retraités et de l'inflation. Celle des autres dépenses de personnel dépend notamment des effectifs en activité, qui diminuent en raison des suppressions de postes alors que le nombre de retraités augmente, et des revalorisations du point de la fonction publique, qui sont désormais indépendantes de l'inflation. Les leviers d'actions sont aussi différents dans les deux cas. Bien qu'il existe des relations entre ces deux composantes de la masse salariale, à travers notamment les flux de départs en retraite, le périmètre retenu dans ce rapport ne comprend donc pas les versements au CAS pensions.

Cette séparation entre les contributions au CAS pensions et les autres composantes du titre 2 correspond aussi à celle qui est établie par le Gouvernement lorsqu'il distingue, dans le projet de budget triennal, la stabilisation en volume de l'ensemble des dépenses de l'Etat et la stabilisation en valeur des dépenses hors intérêts et pensions. Elle est également usuelle dans les négociations budgétaires entre la direction du budget et les ministères. Enfin les négociations sur les rémunérations d'activité et les retraites dans la fonction publique sont menées de manière assez indépendante⁸¹.

Ce rapport est ainsi centré sur la question de la stabilisation en valeur des seules dépenses du titre 2 hors contributions au CAS pensions. Il met toutefois en évidence les liens qui existent entre ces dépenses et celles du CAS pensions (notamment à travers les flux de départ en retraite). Les dépenses hors CAS pensions représentent 85,0 Md€ en 2009 et, dans la suite de ce rapport, l'expression « masse salariale » les désignera.

b. <u>Les dépenses de personnel des opérateurs</u>

L'enquête demandée à la Cour portait sur la masse salariale de l'Etat seul.

Les dépenses de personnel des opérateurs sont donc hors du champ de ce rapport. Elles peuvent être financées par des subventions de l'Etat pour charges de service public, mais celles-ci sont comptabilisées dans les dépenses de fonctionnement (titre 3 du budget) et non dans les dépenses de personnel (titre 2).

c. <u>Les transferts de personnel</u>

La croissance de la masse salariale a été affectée sur la période récente par des transferts de personnel de l'Etat vers d'autres organismes publics, notamment des opérateurs ou des collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. Ces transferts peuvent se traduire par une baisse de la masse salariale de l'Etat, comme ce fut le cas en 2008 et 2009, sans aucun effet sur le déficit public au sens du traité de Maastricht. Au contraire, la Cour a souvent mis en évidence le risque pour les finances publiques d'une croissance excessive des dépenses de personnel des opérateurs⁸² et des collectivités territoriales⁸³, notamment dans son rapport public thématique de décembre 2009 sur les effectifs de l'Etat de 1980 à 2008.

Ce risque est d'autant plus fort que, contrairement à ce qui peut exister pour les dépenses de personnel de l'Etat, il n'y a pas d'encadrement global pour celles des opérateurs et collectivités territoriales, sauf ce qui résulte de la fixation de la valeur du point d'indice servant au calcul des traitements de l'ensemble des fonctionnaires.

⁸¹ Cette distinction présente toutefois des inconvénients dans la mesure où une réflexion globale sur l'ensemble du titre 2 est parfois nécessaire. Les analyses et négociations sur les retraites portent souvent sur les paramètres généraux qui déterminent leur évolution dans l'ensemble des régimes. Elles omettent ainsi les avantages catégoriels des retraités qui pourraient être rapprochés de ceux des actifs des mêmes corps de fonctionnaires.

⁸² Cf. référé du 27 octobre 2009 sur la prévision et le suivi des effectifs des opérateurs.

⁸³ Rapport de juin 2009 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

La croissance de la masse salariale doit donc être corrigée pour être mesurée à périmètre constant.

2. La structure de la masse salariale

La masse salariale (85,0 Md€) est constituée des éléments suivants :

- les rémunérations brutes d'activité (catégorie 21) pour 72,2 Md€;
- les cotisations et contributions sociales (catégorie 22) à la charge de l'employeur autres que les contributions au CAS pensions pour 11,8 Md€;
- les prestations sociales et allocations diverses (catégorie 23) pour 1,0 Md€.

Les rémunérations d'activité sont elles-mêmes constituées :

- de rémunérations principales pour 79 %;
- de charges connexes à la rémunération principale (indemnités de résidence, supplément familial, heures supplémentaires...) pour 6 %;
- de primes et indemnités pour 15 %.

3. La croissance en valeur de la masse salariale

Le graphique suivant présente la croissance de la masse salariale de 2000 à 2009, en exécution, et de 2010 à 2013, en prévision (PLF 2010 et note de présentation du budget triennal 2011-2013 remis au Parlement par le Gouvernement en juillet 2010).

Les séries d'évolution de la masse salariale présentent deux difficultés d'interprétation qui ont trait à la prise en compte du financement des pensions, d'une part, et aux transferts de compétences et de personnels entre l'Etat et d'autres organismes publics, d'autre part.

Le CAS « pensions » ayant été créé par la LOLF (à partir de 2006) et le mode actuel de calcul de la contribution au CAS pensions n'étant pas directement comparable aux lignes budgétaires retraçant le financement des pensions sous le régime de l'ordonnance organique de 1959, la décomposition de la masse salariale entre la part affectée aux pensions et ses autres composantes est différente avant et après 2006. En conséquence, d'une part, le taux de croissance de la masse salariale en 2006 n'a pas de signification et, d'autre part, les taux de croissance sur les périodes 2000-2005 et 2007-2009 ne sont pas comparables.

Sous ces réserves, la croissance annuelle moyenne de la masse salariale hors financement des pensions a été de 2,0 % sur les années 2000 à 2005.

La croissance de la masse salariale doit aussi être mesurée à périmètre constant, en neutralisant les transferts de personnel, mais la série à périmètre constant n'a été établie par la direction du budget que pour les années postérieures à 2006.

De 2006 à 2009, la masse salariale, sur le périmètre courant de la LFI, a diminué de 0,7 % en moyenne annuelle (-1,4 % en 2009), mais cette baisse résulte de transferts de personnel à d'autres organismes publics et collectivités territoriales. A périmètre constant⁸⁴, la masse salariale a augmenté de 1,2 % en 2007, de 0,7 % en 2008 et de 1,0 % en 2009. Sa croissance est encore de 0,6 % en LFI pour 2010. Sa stabilisation en valeur n'est donc pas acquise.

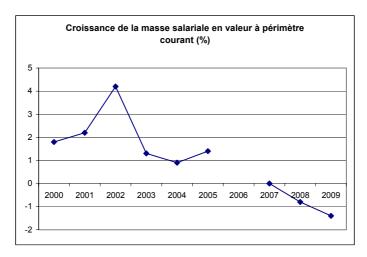
Pourtant, la note de présentation du budget triennal 2011-2013 remise au Parlement par le Gouvernement en juillet 2010 prévoit une très légère diminution (-0,2 %) de 2010 à 2013, à périmètre constant. Elle résulterait d'une hausse de 0,8 % en 2011, suivie d'une baisse de 0,3 % en 2012 et de 0,7 % en 2013. Pour apprécier la plausibilité de cette prévision, il est d'abord nécessaire de préciser l'ensemble des facteurs qui contribuent à l'augmentation de la masse salariale.

La masse salariale en valeur (en Md€)

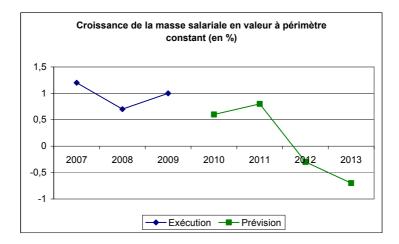
| | | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------------|------|------|------|------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Périmètre courant | | 79,8 | 81,2 | 83,0 | 86,5 | 87,7 | 88,5 | 89,7 |
| Périmètre de l'année N-1 | | ND | ND | ND | ND | ND | ND | ND |
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 (p) | 2011 (p) | 2012 (p) | 2013 (p) |
| Périmètre courant | 86,5 | 86,5 | 85,8 | 84,6 | 82,1 | ND | ND | ND |
| Périmètre de l'année N-1 | | 87,5 | 87,2 | 86,6 | 84,8 | 82,7 | 82,4 | 81,9 |

Source : direction du Budget ; exécution de 2000 à 2009 ; prévision LFI pour 2010 et note remise au Parlement en juillet 2010 sur le budget triennal pour 2011-2013. En raison d'un changement de méthode de comptabilisation, les années 2000-2005 et 2006-2013 ne sont pas comparables. La prévision pour 2010, réalisée à l'été 2009, n'est pas non plus comparable à l'exécution pour 2009, connue seulement au début de 2010.

⁸⁴ C'est-à-dire en considérant le périmètre de l'année N-1 pour estimer la croissance de N-1 à N.



Source : direction du Budget ; exécution / exécution. Le taux de croissance de 2006 n'a pas de signification et les taux de croissance sur 2000-2005 et 2007-2009 ne sont pas comparables.



 $Source: direction\ du\ Budget\ ;\ exécution\ /\ exécution\ de\ 2007\ \grave{a}\ 2009\ ;\ prévision\ LFI\ pour\ 2010\ et$ note remise au Parlement en juillet 2010 sur le budget triennal pour 2011-2013.

B. LES FACTEURS DE CROISSANCE DE LA MASSE SALARIALE

A périmètre constant, de façon à neutraliser les transferts de personnels hors de l'Etat, et en supposant que les cotisations et contributions sociales, hors CAS pensions, évoluent comme les rémunérations d'activité⁸⁵, la variation de la masse salariale d'une année à l'autre (en M€ ou rapportée à la masse salariale de l'année initiale) est la somme de trois termes⁸⁶:

- l'impact du « schéma d'emplois », c'est-à-dire de la variation des effectifs, qui est estimé égal (en M \in) au produit du coût moyen des entrants par la différence entre les effectifs entrants et les effectifs sortants (en ETPT et hors transferts de personnel à d'autres organismes publics) ; cet impact dépend fortement de la règle de remplacement des départs en retraite ;
- l'effet du GVT négatif, ou « effet de noria » ⁸⁷, qui est estimé égal (en M€) au produit des effectifs sortants (à périmètre constant) par la différence entre les coûts moyens des entrants et des sortants ;
- l'impact de la variation des rémunérations des agents présents les deux années qui est estimé égal (en M€) au produit des effectifs présents les deux années par la différence entre leurs coûts moyens de l'année N+1 et de l'année N.

Cet impact de la hausse de la rémunération moyenne des présents-présents (RMPP) est lui-même égal à la somme des quatre termes suivants :

- l'impact des mesures générales, à savoir en pratique les revalorisations du point, les mesures en faveur des bas salaires et la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA)⁸⁸;
- celui des mesures catégorielles, c'est-à-dire celles qui concernent une catégorie particulière d'agents (par exemple, réforme de la grille indiciaire spécifique à un corps);
- l'effet des mesures individuelles, c'est-à-dire celles qui résultent des évolutions de carrière propres à chaque agent (avancements à l'ancienneté ou au choix, acquisition d'une plus grande technicité...), aussi appelé GVT positif;
- l'impact des « mesures diverses ».

86 L'analyse des déterminants de la croissance de la masse salariale figurait dans le rapport public thématique de décembre 1999 de la Cour sur la fonction publique de l'Etat.

87 Le GVT négatif résulte du remplacement d'agents en fin de carrière par des agents en début de carrière, qui ont donc une rémunération plus faible.

⁸⁵ C'est-à-dire à législation constante.

⁸⁸ Les mesures générales ont aussi un effet sur l'impact du schéma d'emplois et sur le GVT négatif, à travers les coûts des entrants et sortants, mais il est du second ordre.

Les présentations de l'évolution des rémunérations dans la fonction publique ne distinguent généralement pas une catégorie « mesures diverses », mais la direction du Budget le fait pour analyser les variations de la masse salariale et y range notamment :

- des mesures d'accompagnement des restructurations (indemnités de départ volontaire...);
- le coût de l'augmentation des heures supplémentaires ;
- des dépenses exceptionnelles, en principe non reconductibles ;
- d'autres mesures (indemnisations du chômage, accidents du travail, cessation d'activité pour les travailleurs de l'amiante...).

Pour que la masse salariale soit stabilisée, il faut que la somme des effets du schéma d'emplois et du GVT négatif soit suffisamment importante pour compenser l'impact des variations de la rémunération des présents-présents.

En 2009, la masse salariale a augmenté de 830 M€, en exécution à périmètre constant, et cette hausse peut être approximativement décomposée ainsi⁸⁹ :

- l'impact du schéma d'emplois (effet en 2009 des suppressions d'emplois inscrites dans les LFI de 2008 et 2009⁹⁰) a été de - 860 M€;
- celui du GVT négatif a été de 1 080 M€;
- l'effet des mesures générales s'est établi à + 630 M€ dont 490 M€ pour les hausses du point (effet en 2009 des revalorisations effectuées en 2008 et 2009);
- l'impact des mesures catégorielles a été de + 550 M€, dont 430 M€ résultent de la rétrocession aux agents de la moitié des gains permis par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, le solde résultant de réformes statutaires généralement plus anciennes que la mise en œuvre de cette règle (par exemple, réforme des corps et carrières des personnels actifs de la police nationale ou rénovation de la grille des personnels militaires);
- la contribution du GVT positif a été de + 1 200 M€;
- l'impact des « mesures diverses » a été significatif puisqu'il a atteint + 360 M€, dont + 140 M€ pour les heures supplémentaires et + 160 M€ pour les primes de mobilité, indemnités de départ volontaire... liées aux restructurations de services menées dans le cadre de la RGPP.

⁸⁹ Il s'agit de chiffres estimatifs dont la somme ne fait pas exactement 830 M€.

⁹⁰ En 2008, un départ en retraite sur deux a été remplacé, sauf à l'éducation nationale (deux sur trois). En 2009, la règle du « un sur deux » a été globalement appliquée à l'ensemble des ministères).

C. LA POLITIQUE SALARIALE DEPUIS 2008

La croissance de la masse salariale dépend, à travers les déterminants présentés ci-dessus, des politiques suivies en matière de gestion des effectifs et de rémunération des agents. La politique de gestion des effectifs se traduit notamment, on l'a vu, dans la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux qui est pleinement mise en œuvre depuis 2009.

Les accords du 21 février 2008 ont marqué un tournant important de la politique salariale dont les principaux éléments sont désormais les suivants :

- les discussions salariales sont mieux articulées avec la procédure budgétaire, notamment avec la préparation du budget triennal ;
- la création d'une garantie individuelle du pouvoir d'achat a permis de limiter les revalorisations du point et de les déconnecter de l'inflation tout en compensant les pertes de pouvoir d'achat qui peuvent en résulter pour certains agents ;
- les économies tirées du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux sont rétrocédées pour moitié aux agents dans le cadre d'enveloppes utilisées par les ministères en fonction des besoins résultant des restructurations ;
- la rénovation des grilles indiciaires doit permettre de relever les bas et les hauts de grille tout en ralentissant le GVT positif ;
- les primes et indemnités sont revues pour être rendues plus cohérentes et pour mieux rémunérer les fonctions et les résultats des agents.

III. LES INCERTITUDES SUR L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE

Les techniques de prévision de la masse salariale étaient encore très frustes il y a quelques années et, en fait comme en droit, jusqu'à l'entrée en vigueur de la LOLF. Les crédits de personnel étaient calculés de manière théorique à partir du nombre d'emplois autorisés et comprenaient une marge de sécurité pour tenir compte de « la situation réelle des effectifs », appelée « ligne souple ». Celle-ci permettait aussi de financer des mesures nouvelles et, en conséquence, tant le mode de calcul des crédits réellement disponibles que le contenu des mesures salariales envisagées par le Gouvernement n'étaient facilement accessibles ni à la représentation nationale, ni d'ailleurs aux autres acteurs que le ministre chargé du budget et ses services.

Ces techniques ont été beaucoup améliorées ces dernières années, notamment par un effort de rationalisation et d'harmonisation entre administrations. Les erreurs de prévision de la masse salariale (écart entre exécution et LFI) restent néanmoins significatives. Elles résultent d'une accumulation d'incertitudes sur les déterminants de son évolution et des difficultés de son pilotage en cours d'exécution. La dérive de la masse salariale par rapport aux prévisions en 2009 montre l'importance de ces incertitudes.

A. LES ÉCARTS ENTRE LA LOI DE FINANCES INITIALE ET SON EXÉCUTION

De 2006 à 2008, la LFI a surestimé le niveau de la masse salariale. L'importance de cette surestimation a cependant décru et, pour 2009, la LFI l'a sous-estimé de 0,5 %, soit de 400 M€. En ajoutant les fonds de concours, l'écart est de plus de 600 M€, mais les fonds de concours ne sont pas prévus dans les crédits votés en LFI et les écarts analysés dans ce rapport excluent l'impact des fonds de concours.

Ecart entre exécution et LFI sur le titre 2 hors CAS pensions (périmètre courant)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Ecart sur le niveau en % de la masse salariale | - 0,7 | - 0,4 | - 0,1 | + 0,5 |
| Ecart sur le taux de croissance en points de croissance | | + 0,3 | + 0,3 | + 0,6 |

Source: Cour des comptes.

L'erreur moyenne, en valeur absolue, est de 0,4 % de la masse salariale sur son niveau en milliards d'euros et de 0,4 point sur son taux de croissance.

Le fait qu'une sous-estimation ait succédé à la surestimation initiale montre que les dépenses de personnel tiennent de plus en plus difficilement dans les crédits qui leur sont impartis. Cela se reflète aussi dans une sous-estimation systématique, ces trois dernières années, de leur taux de croissance par la LFI.

Ces écarts ont été mesurés en prenant les dépenses de personnel inscrites en LFI et en loi de règlement sans tenir compte des transferts de personnel vers d'autres organismes publics. Or, des transferts différents en exécution de ce qui était prévu en LFI peuvent modifier l'écart entre la masse salariale en exécution et en LFI. Cette cause d'écart est impossible à mesurer car la direction du Budget considère que les éventuelles divergences concernant les transferts entre exécution et LFI sont de second ordre et prend l'hypothèse que ces transferts sont identiques entre exécution et LFI pour construire la série de masse salariale à périmètre constant.

Cette hypothèse n'est pas évidente car, si les effectifs transférés sont sans doute assez bien connus, il y a certainement une incertitude non négligeable sur leur coût moyen et sur les dates de transferts. La direction du Budget considère cependant qu'elle a été à peu près validée par quelques contrôles de cohérence réalisés sur la base des données d'exécution ⁹¹. Les délais impartis à cette enquête n'ont pas permis à la Cour d'approfondir ce sujet, mais l'enjeu est très important.

En effet, il ne se limite pas à l'analyse des évolutions de la masse salariale. La réalité du coût des transferts de personnels est au centre des débats entre l'Etat et les organismes publics auxquels il transfère des compétences.

⁹¹ Elle a aussi expliqué à la Cour que la date de transfert est assez systématiquement le 1^{er} janvier et qu'il n'y a donc pas d'incertitude sur ce point.

B. LES ÉLÉMENTS DE FRAGILITÉ DES ANALYSES ET PRÉVISIONS DE LA MASSE SALARIALE

La prévision de masse salariale, pour les années N+1 à N+3, est assez largement déléguée aux ministères auxquels la direction du Budget demande d'entrer les données nécessaires dans une application informatique, « l'outil de budgétisation des dépenses de personnel », qu'elle a mise au point.

A partir de l'exécution des dépenses de personnel et des effectifs en ETPT par catégories d'emplois pour N-1 et des données entrées par les ministères (coût moyen des entrants et des sortants, effectifs entrants et sortants en ETP, dates moyennes d'entrée et de sortie etc.), cette application calcule automatiquement la variation de la masse salariale de N⁹² à N+3 avec une décomposition correspondant aux déterminants présentés ci-dessus⁹³. Cette décomposition, avec les principales hypothèses, est reprise dans les projets annuels de performance, avec la justification au premier euro.

La circulaire du 22 février 2010 de la direction du Budget précise la nature des données à entrer et les calculs effectués par l'application. Ces données et calculs présentent cependant des fragilités qui affectent la prévision de masse salariale.

Certaines données entrées dans l'application sont discutées entre la direction du budget et les administrations gestionnaires et éventuellement arbitrées par les cabinets.

1. Les effectifs

La mesure des impacts du schéma d'emplois, du GVT négatif et des variations de la RMPP par catégorie d'emplois suppose de connaître les effectifs présents deux années de suite et les effectifs entrants et sortants en ETPT.

Les effectifs en ETPT en N-1 sont tirés d'un système d'information interministériel. Les ministères entrent dans l'outil de budgétisation leurs prévisions de départs et d'entrées, en ETP, avec les dates moyennes de ces flux, ce qui permet à l'application de convertir ces flux en ETPT et de prévoir les effectifs présents deux années de suite, entrants et sortants en ETPT⁹⁴.

93 Schéma d'emplois, GVT négatif et mesures générales, catégorielles, individuelles et autres.

⁹² Ce qui permet d'actualiser la prévision de la LFI pour l'année en cours.

⁹⁴ Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs physiques corrigés pour tenir compte du temps partiel (un agent à mi-temps compte pour ½ ETP). Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondent aux ETP corrigés pour tenir compte de la période sur laquelle les agents ont été pavés (un agent à plein temps entré le 1^{er} septembre compte pour 1/3 ETPT).

a. <u>Le décompte des effectifs en ETPT en N-1</u>

Le décompte des effectifs en ETPT sur le passé a posé quelques difficultés lorsque ce mode de calcul a été généralisé en 2006, difficultés qui tenaient en fait souvent aux incertitudes sur les effectifs physiques eux-mêmes. La LFI pour 2008 intégrait encore une « correction technique » à la baisse de 11 000 ETPT résultant d'une meilleure estimation de ces effectifs.

Pour ne pas risquer une insuffisance de crédits, les plafonds d'emplois ministériels en ETPT et la masse salariale ont plutôt été surestimés lors de la mise en œuvre de la LOLF. Les corrections techniques effectuées depuis ont supprimé cette marge de sécurité.

Les estimations des effectifs en ETPT souffrent pourtant encore de quelques faiblesses inhérentes à la méthode de calcul, qui consiste à diviser pour chaque agent sa rémunération principale par la valeur de son indice (produit de l'indice par la valeur du point en euros), ces informations étant tirées du système de paye sans ordonnancement préalable :

- des approximations sont nécessaires pour les agents non rémunérés sur la base d'un indice ou rémunérés après ordonnancement préalable ;
- les acomptes, rappels et trop perçus peuvent fausser ces calculs.

Ces imperfections conduisent parfois les ministères à utiliser leurs propres systèmes d'information sur les ressources humaines pour corriger les effectifs en ETPT du système interministériel.

Le décompte des effectifs en ETPT présente enfin des fragilités spécifiques au ministère de l'éduction nationale : certains emplois ne sont pas comptés dans les effectifs en ETPT tout en étant rémunérés sur le titre 2 ; d'autres sont rémunérés sur des crédits d'intervention et ne figurent ni dans les plafonds d'emplois, ni dans la masse salariale.

b. <u>Les flux d'entrées et de sorties</u>

Les flux de sorties et d'entrées sont prévus par les ministères et introduits en ETP dans l'outil de budgétisation.

A périmètre constant, les entrées prévues sont égales à la somme de la moitié des départs en retraite (règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux), d'une part, et de la totalité des autres sorties, d'autre part⁹⁶. C'est donc la prévision de sorties qui importe.

⁹⁵ Contrats aidés, assistants d'éducation, certains personnels non enseignants de l'enseignement privé...

⁹⁶ Globalement et non ministère par ministère.

Un rapport de l'inspection générale des finances de 2007 montrait que les outils utilisés dans les ministères ne permettaient pas de faire des prévisions fiables et cohérentes des départs en retraite. Le rapport notait que les ministères s'attendaient en moyenne à 64 000 départs chaque année de 2008 à 2012⁹⁷ mais que la mission d'inspection ne pouvait pas valider ce chiffre.

Sur la base de ce rapport et de ses propres travaux, la Cour avait noté dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2008 que l'incertitude sur ce chiffre était de l'ordre de 10 %. Ses derniers travaux, notamment sur la mission « pensions » montrent que ces outils n'ont pas vraiment été améliorés, ce dont témoigne l'erreur de prévision sur les départs en 2009 (cf. ci-dessous).

Si les évolutions démographiques sont prévisibles avec une fiabilité suffisante, l'impact des modifications de comportement induites par les réformes des règles de liquidation des pensions reste très difficile à estimer.

Les sorties pour d'autres motifs que la retraite sont encore plus mal connues et la plupart des ministères semblent partir de l'hypothèse, sans doute la moins mauvaise sauf raison particulière, que le nombre de départs est constant d'une année à l'autre.

Ces flux en ETP sont convertis en ETPT par l'outil de budgétisation en utilisant les dates moyennes de recrutement et de sortie entrées par les ministères. La prise en compte de ces dates moyennes est essentielle, mais les dates effectives de départ sont parfois mal connues et la date du 1^{er} juillet est alors retenue par convention.

c. Les prévisions et les constatations en 2009

La LFI pour 2009 tablait sur un solde des suppressions et créations d'emplois de 27 000 ETPT (dont 13 000 résultant de l'effet en année pleine des non remplacements en 2008⁹⁸). Ce solde s'est finalement établi à 24 000 ETPT, soit un écart de 3 000 ETPT et d'environ 10 %.

La LFI prévoyait 68 000 départs en retraite en ETP, mais il y en a eu seulement 60 000 selon les rapports annuels de performance. Les recrutements ayant été fondés sur cette prévision de 68 000 départs et l'application de la règle du « un sur deux », cette erreur sur les départs en retraite s'est traduite par une hausse des effectifs de presque 8 000 ETP, soit 4 000 ETPT avec une date moyenne d'entrée-sortie au 1^{er} juillet, par rapport à la prévision de la LFI.

⁹⁷ Hors enseignants du secteur privé.

⁹⁸ Dans une estimation des effectifs en ETPT, un départ au 1^{er} juillet compte pour ½ la première année et ½ la seconde (cf. plus haut).

En 2008, les départs en retraite avaient été, au contraire, sous-estimés et la réduction des effectifs en ETP a donc été un peu plus forte que prévu. L'effet en 2009 en ETPT des réductions d'effectifs de 2008 a donc en partie compensé l'erreur sur les départs de 2009 si bien que, au total, le solde net des suppressions d'emplois a été inférieur de 3 000 ETPT à la prévision de la LFI pour 2009⁹⁹.

2. L'impact financier du schéma d'emplois et du GVT négatif

a. <u>Le schéma d'emplois</u>

L'impact du schéma d'emplois est égal au produit de la baisse des effectifs en ETPT par le coût moyen des entrants. Il était estimé à 770 M€ en LFI pour 2009.

Sur la base des rapports annuels de performance, la direction du budget l'évalue a posteriori à 860 M€, malgré une baisse d'effectifs inférieure de 3 000 ETPT à la prévision.

Le coût moyen des entrants a en effet été révisé à la hausse par les ministères. En divisant l'impact du schéma d'emplois en euros par son impact en ETPT, on trouve que le coût moyen implicitement pris en compte dans les PAP et RAP était de $26\,000\,\mathrm{C}$ en LFI $2008,\,27\,000\,\mathrm{C}$ en loi de règlement $2008,\,29\,000\,\mathrm{C}$ en LFI $2009,\,36\,000\,\mathrm{C}$ en loi de règlement $2009,\,28\,000\,\mathrm{C}$ en LFI $2010,\,30\,000\,\mathrm{C}$ dans le budget triennal 2011-2013.

Il se situe sur une tendance assez fortement croissante dont les causes ne sont pas manifestes. Elle pourrait tenir à une déformation de la structure par qualification des entrants, qui seraient de plus en plus qualifiés, mais le bien fondé de cette hypothèse reste à démontrer. Surtout, les causes de la très forte augmentation de ce coût entre la LFI et la loi de règlement pour 2009 ne sont pas claires.

Ces évolutions résultent sans doute en partie des faiblesses dans le calcul du coût moyen des entrants, voire de l'utilisation par les ministères de méthodes inappropriées pour évaluer l'impact du schéma d'emplois. La direction du budget a ainsi écrit en réponse à la Cour que « les conventions de calcul retenues par certains ministères pour évaluer l'incidence en exécution du schéma d'emplois et du GVT négatif ne correspondent pas aux conventions de calcul recommandées par la direction lors de la budgétisation initiale ; ainsi, par exemple, un ministère a-t-il choisi d'utiliser des coûts moyens pour évaluer l'impact du schéma d'emplois et non pas les coûts des entrants, ce qui conduit à majorer l'économie issue du schéma d'emplois et à minorer celle induite par le GVT négatif ».

Les fluctuations du coût moyen des entrants, lorsqu'on l'estime en divisant l'impact financier du schéma d'emplois par la variation des effectifs en ETPT, résultent sans doute aussi des imprécisions qui affectent cette variation des effectifs en ETPT.

⁹⁹ Sur l'ensemble des deux années 2008 et 2009, les suppressions d'effectifs ont été supérieures d'environ 2 400 ETPT aux prévisions de la LFI.

L'impact financier réel du schéma d'emplois est donc assez incertain et il est probable qu'il soit majoré par certains ministères, pour obtenir un retour catégoriel de 50 % plus important, en contrepartie d'une baisse du GVT négatif.

b. Le GVT négatif

Le GVT négatif est égal au produit du nombre de sortants par la différence entre les coûts moyens des entrants et des sortants.

Il était estimé à 1 200 M€ en LFI et n'a pas été recalculé en exécution sur la base des données des ministères, le ministère de la défense ne les ayant pas fournies. La direction du budget l'estime toutefois à un peu moins de 1 100 M€. Il a en effet pu être révisé à la baisse en raison d'un nombre de sortants plus faible et d'un coût moyen des entrants plus fort que prévu.

En 2008, le GVT négatif était estimé à 1 600 M€ par la direction du budget, en LFI et en exécution, sur la base de l'exploitation a posteriori des données de paye. Une révision à la baisse est compréhensible en raison de la diminution du nombre de sortants et de la hausse du coût moyen des entrants. Le passage de 1,6 Md€ à 1,1 ou 1,2 Md€ est toutefois trop important pour que cette explication soit retenue sans réserve. Comme le GVT négatif est désormais estimé à partir des données transmises par les ministères lors de la préparation de la LFI, on ne peut pas exclure que cette révision résulte aussi de changements méthodologiques ou du non respect des méthodes de calcul développées dans la circulaire de la direction du budget (cf. ci-dessus le coût moyen des entrants).

3. L'impact des variations de la RMPP

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique de 2009 comprend un graphique mettant en relation la croissance de la rémunération moyenne des présents-présents prévue par la direction du budget et constatée par l'INSEE. Il apparaît un écart moyen un peu inférieur à 0,5 % en valeur absolue sur les années 1997 à 2006.

a. Les mesures générales

C'est certainement le déterminant le mieux connu des évolutions de la masse salariale. Plus de 90 % des 85 Md \in de masse salariale sont, de droit ou de fait, indexés sur la valeur du point de la fonction publique. Chaque hausse de 1 % de cette valeur a donc un coût en année pleine d'environ 800 M \in .

En 2009, les mesures générales ont eu, comme prévu, un coût d'environ 500 M€, soit 70 M€ pour la hausse du point de 0,5 % au 1^{er} mars 2008, 180 M€ pour la hausse de 0,3 % au 1^{er} octobre 2008, 200 M€ pour celle de 0,5 % au 1^{er} juillet 2009 et 60 M€ pour celle de 0,3 % au 1^{er} octobre 2009.

Il n'apparaît d'écart significatif entre LFI et loi de règlement que lorsque la LFI est votée avant que les négociations salariales ne soient terminées et que le Gouvernement n'ait annoncé ses décisions en matière de revalorisation. Le budget est alors souvent construit en prenant l'hypothèse conventionnelle d'un gel du point. La LFI pour 2008 n'avait ainsi pas prévu la décision prise en février 2008 de relever la valeur du point au cours de cette même année.

L'impact des mesures générales inclut aussi celui des mesures relatives aux bas salaires et celui de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA). Elles ont contribué à la hausse de la masse salariale pour 170 M€ en LFI et 140 M€ en exécution en 2009.

b. <u>Le GVT positif</u>

Le GVT positif résulte des évolutions de carrière propres à chaque agent (avancements à l'ancienneté ou au choix, acquisition d'une plus grande technicité...).

Il est entré par chaque ministère dans l'outil de budgétisation des dépenses de personnel en distinguant un GVT positif relatif aux traitements indiciaires et un autre relatif aux indemnités

Les ministères sont invités par la direction du budget, dans la circulaire du 22 février 2010, à estimer le GVT positif indiciaire en calculant, à travers les données de paye, la variation d'une année sur l'autre de l'indice moyen des présents-présents par catégorie puis en corrigeant cette variation de l'impact des mesures catégorielles.

Le GVT positif indemnitaire est calculé par l'application informatique sur la base d'un taux moyen de primes indexées sur l'indice des agents qui est entré par les ministères.

En 2008, la direction du budget estimait le GVT positif à 1 600 M€ pour cette même année, soit environ 2,0 % de la masse salariale. Les données entrées dans l'outil de budgétisation par les ministères pour le PLF 2009 ont conduit à retenir 1 200 M€. Les données nécessaires à son estimation en exécution n'ont pas été renseignées par tous les ministères, notamment celui de la défense, mais la direction du budget considère que ce chiffre de 1 200 M€ reste valide.

La réduction du GVT positif de 1 600 M€ à 1 200 M€ ne résulte pas d'une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Elle illustre surtout les problèmes méthodologiques inhérents à son calcul et, sans doute, une application hétérogène de la méthode recommandée par la direction du budget dans les ministères.

La principale difficulté tient à la distinction entre le GVT positif et les mesures catégorielles. La variation de l'indice moyen des présents-présents d'une catégorie d'agents mesure le GVT positif mais aussi l'effet de changements d'indice qui résultent de mesures catégorielles passées conduisant à un repyramidage des corps, des transformations d'emplois ou des attributions de points d'indice. La circulaire du 22 février 2010 souligne particulièrement le risque de doubles comptes et donc la nécessité d'en déduire l'effet de toutes les mesures catégorielles.

Les ministères sont fortement invités à des échanges techniques avec la direction du budget avant d'entrer ces données dans l'outil de budgétisation. Il n'est cependant pas établi que les méthodes appliquées soient identiques partout et, en tout état de cause, il est souvent très difficile en pratique de distinguer les variations d'indice tenant au GVT positif et aux mesures catégorielles. Le coût de ces dernières est souvent estimé lui-même de manière assez forfaitaire.

La forte révision à la baisse du GVT positif et l'importance des mesures catégorielles et « autres » en 2009 (cf. ci-dessous) suggèrent que le risque est sans doute moins celui de doubles comptes entre GVT positif et mesures catégorielles ou autres que celui d'une répartition peu fiable entre ces déterminants de la masse salariale pour un total à peu près exact.

En raison notamment de cette difficulté pratique, l'INSEE ne fait pas cette distinction entre GVT positif et mesures catégorielles dans sa présentation de l'évolution des rémunérations de la fonction publique. L'institut distingue seulement un effet de carrière qui regroupe le GVT positif et les mesures catégorielles ou autres se traduisant par des modifications de la grille indiciaire, d'une part, et un effet de structure qui additionne l'effet de carrière et l'effet des variations d'effectifs, d'autre part.

c. <u>Les mesures catégorielles</u>

Les mesures catégorielles sont entrées par les ministères dans l'outil de budgétisation des dépenses de personnel, éventuellement après discussion avec la direction du budget.

Leur impact était estimé à 550 M€ en LFI pour 2009 (en variation par rapport à 2008) et cette enveloppe globale aurait été respectée en exécution selon la direction du budget, sur la base des rapports annuels de performance.

Environ 430 M€ de mesures catégorielles correspondent à la rétrocession aux agents de la moitié des économies permises par le schéma d'emplois (environ 860 M€).

Le solde correspond au financement de plans catégoriels décidés antérieurement à la mise en place de la règle du « un sur deux » avec rétrocession de 50 %, comme le plan de réforme des corps et carrières des personnels actifs de la police nationale.

La circulaire du 22 février 2010 prévoit que les heures supplémentaires figurent parmi les mesures catégorielles indemnitaires. Etant donné qu'elles sont fortement concentrées à l'éducation nationale et que leur hausse y accompagne les réductions d'effectifs, il n'est en effet pas anormal qu'elles soient classées dans les mesures catégorielles. Elles devraient notamment figurer parmi les mesures permettant de rétrocéder aux agents la moitié des gains du « un sur deux ». Or, elles sont en fait comptées dans les « mesures diverses » par la direction du budget.

d. Les « mesures diverses »

L'impact de ces « mesures diverses » a été de 360 M€ en exécution en 2009 alors que 100 M€ étaient prévus en LFI. Ces mesures diverses comprennent :

- des mesures liées aux restructurations des services induites par la RGPP et considérées comme non reconductibles (indemnités de départ volontaire, primes de mobilité…) pour 160 M€ (200 M€ prévus en LFI);
- le coût des heures supplémentaires pour 140 M€ (presque entièrement pour le ministère de l'éducation nationale), alors que leur contribution à la hausse de la masse salariale était supposée nulle en LFI;
- d'autres mesures (indemnisation des victimes de l'amiante, indemnités de chômage, accidents du travail...) ainsi que des dépenses de 2009 supposées non reconductibles, pour 60 M€ en exécution contre une baisse de 100 M€ attendue en LFI.

Ces mesures diverses appellent les observations suivantes :

- leur contenu est flou et hétérogène ;
- les « mesures de restructuration » et les heures supplémentaires y tiennent toutefois une place importante; elles sont très liées à la RGPP et à l'application de la règle du « un sur deux » et devraient donc être comptées dans l'enveloppe de mesures catégorielles affectée à la rétrocession de la moitié des économies permises par cette règle; il apparaîtrait alors que la rétrocession a été en réalité supérieure à 50 % en 2009;
- la progression de ces mesures diverses en 2009 traduit une sousbudgétisation des mesures catégorielles et explique l'essentiel de l'écart entre les augmentations de la masse salariale en prévision et en exécution;
- si on estime que les heures supplémentaires et les mesures de restructuration ne constituent pas des mesures catégorielles au sens strict, il conviendrait au moins de faire apparaître clairement que la rétrocession de la moitié des gains de productivité passe non seulement par des mesures catégorielles mais aussi par des mesures « diverses » telles que les heures supplémentaires.

4. L'écart entre exécution et LFI pour 2009

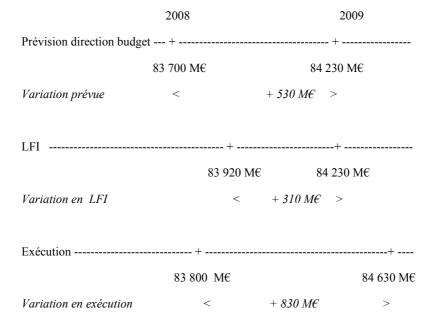
L'augmentation de la masse salariale prévue en LFI pour 2009 à périmètre constant était de 310 M€.

L'addition des impacts des déterminants de la hausse de la masse salariale présentés ci-dessus donne environ 530 M€ de LFI 2008 à LFI 2009, mais la direction du budget, au moment de la préparation du PLF 2009, anticipait une sous-consommation de 220 M€ des crédits de personnel en 2008.

Elle a alors décidé de n'augmenter les crédits que de $310~\text{M}\odot$ (530-220) entre la LFI 2008 et celle de 2009, se privant ainsi d'une marge de sécurité.

L'augmentation de la masse salariale a finalement été de 830 M€ en exécution, soit 520 M€ de plus que prévu en LFI.

Comme l'exécution des dépenses de personnel en 2008 a finalement été inférieure de 120 M \in au montant prévu en LFI, cette erreur de 520 M \in sur la hausse de ces dépenses en 2009 s'est traduite par une exécution supérieure de 400 M \in en niveau à la LFI de 2009 sur les dépenses hors contributions au CAS des pensions 100 .



Les crédits totaux sur le titre 2 n'ont été respectés que grâce à une réduction du taux de contribution au CAS des pensions opérée en décembre 2009. Elle a été permise par des départs en retraite moins nombreux que prévu¹⁰¹.

¹⁰⁰ Avec les fonds de concours, l'écart est de 700 M€ dont 600 M€ pour la catégorie 21.

Le mode de gestion antérieur à la LOLF aurait conduit les ministères à suspendre à leur initiative, donc dans une certaine opacité, le reversement au budget général des retenues pour pension.

| | LFI / LFI | Exécution / exécution | Ecart |
|---|-----------|-----------------------|-------|
| Variation totale | + 310 | + 830 | + 520 |
| Schéma d'emplois | - 770 | - 860 | - 90 |
| GVT négatif | - 1 200 | - 1 080 | + 120 |
| GVT positif | + 1 200 | + 1 200 | 0 |
| Mesures générales | + 660 | + 630 | - 30 |
| Dont revalorisation point | + 490 | + 490 | 0 |
| Mesures catégorielles | + 550 | + 550 | 0 |
| Dont rétrocession 50 % du schéma d'emplois | + 430 | + 430 | 0 |
| Mesures diverses | + 100 | + 360 | + 260 |
| Dont accompagnement des restructurations | + 200 | + 160 | - 40 |
| dont heures supplémentaires | 0 | + 140 | + 140 |
| Dont mesures non reconductibles et autres | - 100 | + 60 | + 160 |
| Reprise marge sous consommation crédits 2008 | - 220 | 0 | + 220 |

Source : Cour des comptes. Ces chiffres sont des estimations et il est donc normal que la première ligne (variation totale) ne soit pas égale à la somme des suivantes.

C. LE PILOTAGE INFRA ANNUEL DE LA MASSE SALARIALE 102

Le Parlement vote des plafonds d'emplois par ministère en ETPT et des crédits par programme distinguant le titre 2 (état B).

Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) visent avant le début de l'exercice une « programmation budgétaire initiale » (PBI) établie par chaque ministère qui précise notamment la répartition par programmes du plafond d'emplois et des crédits du titre 2. Elle est accompagnée de prévisions de départs et recrutements et de consommation des crédits de personnel et autorisations d'emplois.

Les CBCM s'assurent en principe de la fiabilité et de la cohérence, notamment entre prévisions d'emploi et de masse salariale, de cette programmation. Cependant, leur visa étant nécessaire pour ouvrir les crédits, les délais impartis sont très brefs et ce contrôle est assez formel.

¹⁰² Cf. Rapport de juin 2009 sur les résultats et la gestion budgétaires.

Des analyses plus approfondies sont effectuées plus tard avec l'examen des documents prévisionnels de gestion des budgets opérationnels de programmes et, surtout, des schémas d'évolution des effectifs et des recrutements. Toutefois, la PBI ayant déjà été visée, il est souvent trop tard pour remettre en cause les prévisions d'emplois et de masse salariale.

Le contrôle infra-annuel repose ensuite sur le visa préalable obligatoire des CBCM sur les principales mesures générales de gestion du personnel (ouvertures de postes sur concours notamment) et sur certains actes individuels (recrutements de contractuels par exemple). La forte diminution des actes visés a priori par le contrôle financier au cours de ces dix dernières années a moins touché ceux qui concernent la gestion des ressources humaines et qui sont désormais les plus nombreux.

Ce contrôle porte essentiellement sur les recrutements, mais pas sur la totalité. Il semble relativement efficace dans la mesure où les plafonds d'emplois ministériels ont globalement toujours été respectés. Toutefois, ces plafonds ont été surestimés par prudence dans un premier temps et il reste à voir si ce mode de pilotage reste efficace dans un contexte marqué par des contraintes beaucoup plus fortes sur les effectifs.

Le plafond d'emplois peut être respecté du fait d'une hausse temporaire du taux de vacance des postes alors même que des recrutements trop importants sont en cours par rapport aux objectifs du schéma d'emplois.

En outre, ce contrôle a priori ne porte pas sur les crédits de personnel. Or, la masse salariale peut dériver par rapport aux prévisions alors même que l'évolution des effectifs leur est conforme. Les CBCM peuvent seulement alerter les ministères et la direction du budget s'ils craignent un dérapage, sur la base de leur analyse des informations fournies par les ministères et de la consommation des crédits.

Ils transmettent au moins deux fois par an, en mai ou juin puis en septembre ou octobre, des comptes-rendus de gestion à la direction du budget mais ces documents, largement fondés sur les données fournies par les ministères, sont de qualité inégale.

En 2009, ce dispositif de suivi des dépenses n'a pas permis d'identifier la dérive des crédits de personnel (hors contribution au CAS pensions) suffisamment à temps pour l'arrêter, ni pour en tenir compte dans les prévisions de la LFI pour 2010¹⁰³. Notamment, le fait que les départs en retraite soient moins nombreux que prévu n'est apparu qu'à l'automne.

Il est donc probable que la masse salariale sera à nouveau supérieure d'environ 400 M€ au montant prévu en 2010, l'augmentation prévue s'appliquant à une base 2009 de 400 M€ plus élevée. Il n'est pas certain que cette dérive puisse être compensée, comme en 2009, par une économie sur les contributions au CAS pensions.

En revanche, le budget triennal 2011-2013 intègre une correction en base, ce qui explique une partie de la hausse de la masse salariale prévue de 2010 à 2011.

¹⁰³ Comme des économies substantielles ont pu être dégagées sur la contribution au CAS pensions, la loi de finances rectificatives de décembre 2009 a pu annuler 150 M€ de crédits sur le total du titre 2.

Au total, un objectif de maîtrise plus complète de la masse salariale doit s'accompagner de nouveaux progrès dans les méthodes de prévision, de suivi et de contrôle

IV. LES CONDITIONS DE STABILISATION DE LA MASSE SALARIALE

Les conditions de stabilisation de la masse salariale en valeur sont d'abord examinées, dans les développements qui suivent, sur la base d'un scénario de référence reposant sur des hypothèses proches de celles qui semblent implicites au budget triennal. Les risques associés à ce scénario sont ensuite analysés, ce qui conduit à envisager des scénarios alternatifs. Des recommandations sont ensuite dégagées.

A. LES SCÉNARIOS PERMETTANT DE STABILISER LA MASSE SALARIALE

Le scénario qui semble implicite au budget triennal est d'abord présenté. Un scénario de référence plus précis pour 2011-2013 est ensuite développé. Il repose sur une prolongation adaptée des évolutions antérieures, sauf pour la valeur du point et l'enveloppe des mesures catégorielles qui en sont les variables d'ajustement permettant de stabiliser la masse salariale en valeur. Les risques associés conduisent à envisager des scénarios alternatifs reposant sur d'autres variables d'ajustement.

1. Le scénario implicite du budget triennal

Le budget triennal semble reposer sur des hypothèses de gel du point et de fort ralentissement des mesures catégorielles.

A périmètre constant, une augmentation de 700 M€ de la masse salariale est prévue en 2011 qui s'explique notamment par un « rebasage » sur l'exécution de 2009 (de l'ordre de 400 M€) et par l'effet en année pleine de la revalorisation du point de juillet 2010 (pour 200 M€), le total des effets des mesures catégorielles et autres compensant, pour sa part, les gains tirés du schéma d'emplois.

En 2012, une diminution de 300 M \in de la masse salariale est prévue. Elle résulterait du gel du point et d'une augmentation des mesures catégorielles, hors retour de 50 %, limitée à 100 M \in .

En 2013, la diminution de la masse salariale prévue est de presque 500 M€, ce qui suppose la combinaison d'une hausse de l'impact du schéma d'emplois, d'un gel du point et d'une limitation de l'impact des mesures catégorielles et diverses à la rétrocession de la moitié des économies du schéma d'emplois.

2. Un scénario de référence

Le scénario de référence suivant est fondé sur des hypothèses plus précises :

- maintien de la règle du « un sur deux » avec un rendement de 800 M€ par an, cohérent avec une hypothèse prudente sur le coût des entrants et avec une diminution du nombre de départs en retraite, en raison de la démographie et du relèvement de l'âge minimal de départ en retraite¹⁰⁴;
- rétrocession de la moitié de ces gains en mesures catégorielles, soit 400 M€;
- progression des mesures bas salaires et GIPA de 100 M€ par an en cohérence avec une faible revalorisation du point ;
- stabilité du taux et de l'assiette des cotisations employeurs, hors CAS pensions, bien que la politique de réduction des niches sociales puisse conduire à les modifier¹⁰⁵;
- égalité du GVT positif et du GVT négatif, soit un « GVT solde » nul.

Cette dernière hypothèse est généralement retenue par la direction du budget en prévision. Elle n'a pas de fondement théorique mais, approximativement, elle a été vérifiée dans la première moitié de la décennie et semble l'avoir été en 2008 et 2009 sur la base des données fournies par les ministères.

Sous ces hypothèses, la masse salariale peut être stabilisée en valeur sous deux conditions :

- le coût des revalorisations du point ne doit pas dépasser 200 M€ en année pleine, ce qui correspond à une hausse limitée à 0,25 % par an ;
- les mesures catégorielles et « diverses » ne doivent pas contribuer à augmenter la masse salariale de plus de 100 M€ par an, au-delà des 400 M€ de rétrocession de la moitié des gains de productivité.

105 Les taux des cotisations employeur maladie et famille sont inférieurs à ceux du secteur privé et leur assiette est plus étroite.

-

¹⁰⁴ Ce rendement est ainsi en baisse par rapport à celui qui a été retenu avec le PLF pour 2010 (900 M€). Cette baisse est limitée car il y a des aléas à la hausse, comme les départs anticipés de mères de trois enfants ayant 15 ans de service et souhaitant liquider leurs droits à la retraite avant que cet avantage ne soit supprimé.

3. Les risques associés à ces scénarios

a. <u>Les mesures générales</u>

Même si son impact sur les agents est atténué par la GIPA, qui exclut toute baisse de pouvoir d'achat, et par les mesures relatives aux bas salaires, qui évitent le rattrapage par le SMIC du minimum de traitement, le gel du point ne peut pas être prolongé longtemps, surtout dans un contexte qui sera marqué par la hausse des cotisations sociales salariales des fonctionnaires de l'Etat à leur régime d'assurance vieillesse¹⁰⁶.

La revalorisation du point ne pourra pas non plus être longtemps retardée si le taux d'inflation s'accroît sensiblement. L'année 2009 a été exceptionnelle à cet égard avec une inflation quasiment nulle.

La garantie individuelle de pouvoir d'achat

Il s'agit d'une prime, créée en 2008, qui est versée aux fonctionnaires et à certains agents publics non titulaires de l'Etat, des collectivités territoriales et de certains établissements publics.

La croissance du traitement indiciaire brut de chaque agent est comparée à l'inflation sur une période de quatre ans. Si elle est inférieure à l'inflation, un montant indemnitaire brut équivalent à la perte de pouvoir d'achat ainsi constatée est versé à chaque agent concerné.

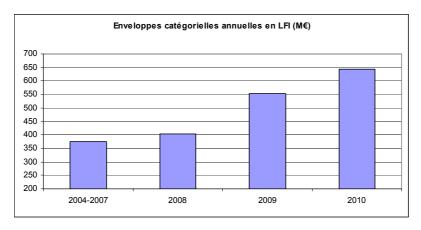
Les bénéficiaires ont été 140 000 en 2009 pour un coût de 113 M€.

b. Les mesures catégorielles et « diverses »

Les résultats de 2009 montrent qu'il est très difficile de maintenir l'ensemble des mesures catégorielles et « diverses » dans une enveloppe de 500 M€, dont 400 M€ au titre de la rétrocession de la moitié des gains de productivité.

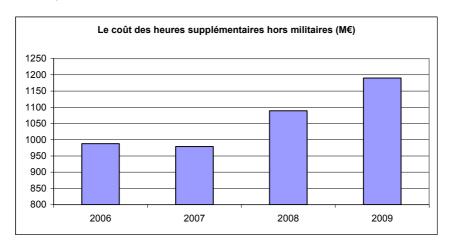
L'augmentation de la part des primes et indemnités dans les rémunérations d'activité est un des objectifs de la politique salariale et cette part est ainsi passée de 13,9 % en 2006 à 14,8 % en 2009.

La réforme des retraites prévoit l'alignement du taux de cotisation salariale retraite des fonctionnaires (actuellement 7,85 %) sur celle du secteur privé (10,55 %) en dix ans, soit une augmentation de 0,27 point par an à partir de 2011.



Source : direction du budget ; enveloppes catégorielles hors mesures « diverses » comme les heures supplémentaires.

De plus, il est très probable que la réduction des effectifs continue à entraîner une augmentation des heures supplémentaires dans le système éducatif. Leur coût, pour l'ensemble des ministères, est déjà passé de 1 170 M \in en 2007 (dont 960 M \in pour l'éducation nationale) à 1 430 M \in en 2009 (dont 1 230 M \in pour l'éducation nationale)¹⁰⁷.



Source : direction du budget.

107 Coût en termes de dépenses budgétaires auquel il faut ajouter le coût des exonérations fiscales et sociales. En outre, la gestion des enveloppes de mesures catégorielles correspondant à la rétrocession de 50 % du schéma d'emplois est largement déléguée aux ministères qui ne l'utilisent pas toujours dans des conditions satisfaisantes¹⁰⁸.

D'autres administrations utilisent surtout la rétrocession de la moitié des gains de productivité pour financer des mesures indiciaires. Or celles-ci risquent d'entraîner plus tard une hausse du GVT positif.

Ces mesures catégorielles risquent aussi, par « effet de contagion », d'être étendues à d'autres ministères. La DGFAP essaye d'harmoniser l'utilisation de ces enveloppes en privilégiant les mesures indemnitaires mais ne semble pas être suivie dans les arbitrages interministériels.

Enfin, les mesures récentes de reconnaissance de la qualification de certains corps (infirmières) ou de relèvement de la qualification à l'entrée (« masterisation » des enseignants) pourraient avoir aussi d'importants « effets de contagion » sur d'autres corps.

En sens inverse, le coût des mesures d'accompagnement des restructurations (indemnités de départ, primes de mobilité ou de réorganisation...) ne devrait pas continuer à augmenter si le nombre de suppressions de postes est lui-même à peu près stabilisé.

Au total, il y a plutôt de forts risques de croissance des mesures catégorielles et « diverses ». Si l'enveloppe totale qui leur est affectée était de 700 M \in (contre 900 M \in en 2009), aucune revalorisation du point ne serait possible avec un objectif de stabilisation de la masse salariale en valeur.

c. Le GVT solde

Les résultats de ces dernières années montrent, avec un fort degré d'incertitude, que le GVT solde contribue à accroître la masse salariale. S'il était de 100 M€, comme en 2009, les possibilités de hausse du point seraient quasiment nulles.

Le ministère de la fonction publique essaye de réduire le GVT positif, mais il doit aussi remonter les indices dans le bas des grilles et en ajouter dans le haut pour que les agents n'atteignent pas trop tôt le sommet indiciaire de leur corps. Eviter une hausse du GVT positif est déjà un objectif difficile à atteindre.

Le GVT négatif pourrait voir son importance diminuer du fait de la hausse du coût des entrants en raison de mesures telles que la « masterisation » des nouveaux enseignants.

¹⁰⁸ Selon une enquête de la Cour sur la gestion des personnels de la direction générale des finances publiques, le coût des mesures catégorielles a fortement augmenté en raison du versement de la prime de fusion. Il équivaut désormais pratiquement au coût du GVT positif de cette direction (56 M€) et représente plus de 2 fois la contribution du point à la hausse de la masse salariale.

d. Les cotisations sociales hors vieillesse

Ces scénarios reposent sur l'hypothèse d'un maintien du taux et de l'assiette actuels des cotisations de l'Etat employeur, hors pensions. Or, le rééquilibrage des comptes de la sécurité sociale pourrait conduire à relever certains taux ou élargir l'assiette de certaines cotisations. Toutefois, l'impact global sur le besoin de financement des administrations publiques serait nul.

4. Les scénarios alternatifs

L'importance des risques mis en évidence conduit à examiner, pour répondre à la question de la Commission des finances, des scénarios alternatifs fondés sur l'utilisation d'autres leviers permettant d'agir sur l'évolution de la masse salariale dans les trois prochaines années.

a. Un schéma d'emplois plus exigeant

Si seulement un départ en retraite sur trois était remplacé, l'impact du schéma d'emplois serait de 1 100 M€, soit 550 M€ après rétrocession de 50 %.

La marge disponible pour accroître la valeur du point serait alors de 350 M€, ce qui correspond au coût en année pleine d'une hausse du point de 0,4 %.

Le rapport public thématique de 2009 de la Cour sur les effectifs de l'Etat met cependant en évidence les nombreuses rigidités structurelles qui font obstacle à une réduction plus rapide des effectifs. Compte tenu de la mobilité relativement limitée des agents de l'Etat, un taux de remplacement inférieur à un sur deux, certes modulé entre les services en fonction de leurs besoins, pourrait entraîner une dégradation excessive de la qualité de service dans les administrations en sous-effectifs.

Le schéma d'emplois repose sur les mesures prises dans le cadre de la RGPP qui correspondent le plus souvent à des réorganisations (mutualisation de fonctions supports...). Les gains de productivité induits vont finir par s'épuiser et le taux de remplacement de un sur deux ne pourra lui-même être maintenu à moyen terme que si des réformes structurelles bien plus ambitieuses sont menées.

Si la règle était ramenée au remplacement de deux départs sur trois, l'impact du schéma d'emplois serait de 550 M ϵ , soit 275 M ϵ après rétrocession, ce qui annulerait quasiment toute possibilité de hausse du point, le gain net du schéma d'emplois étant absorbé par les autres mesures catégorielles.

b. <u>La réduction du taux de retour sur le schéma d'emplois</u>

La rétrocession de 50 % des économies permises par le schéma d'emplois a l'avantage de la lisibilité et permet d'inciter les agents à accompagner les restructurations. Dans un contexte de très fortes tensions sur les finances publiques, ce taux de retour pourrait cependant apparaître trop élevé.

Le maintien de la règle du « un sur deux » avec un taux de retour limité à 25 % permettrait d'augmenter le point de 0,5 % par an (400 M€), en supposant toujours que la contribution des mesures catégorielles et diverses est limitée à 100 M€ au-delà de ce retour 109.

B. LES MESURES NÉCESSAIRES

1. Les leviers permettant de stabiliser la masse salariale

a. A l'horizon de 2013

Dans le cadre d'un remplacement de un départ sur deux et d'un taux de retour de 50 % des économies générées par le schéma d'emplois, la stabilisation de la masse salariale en valeur est compatible avec de légères revalorisations du point de la fonction publique, de l'ordre de 0,25 % et en tout état de cause inférieures à 0,5 % par an, à condition que les mesures catégorielles et diverses soient limitées à 100 M€ au-delà de la rétrocession de la moitié des économies induites par le schéma d'emplois. L'objectif est en soi très ambitieux compte-tenu des pressions à la hausse des mesures catégorielles.

Cependant, ces calculs sont approximatifs et l'expérience montre que les prévisions de masse salariale, même lorsqu'elles résultent de l'agrégation de données très précises par ministère, sont entachées d'erreurs de l'ordre de 0,4 % en moyenne.

Or, d'une part, la stabilisation en volume des dépenses de l'Etat dans le périmètre de la norme est nécessaire pour atteindre les objectifs de maîtrise des dépenses publiques que le Gouvernement s'est fixé et le respect de ces objectifs est luimême indispensable pour réduire suffisamment vite les déficits publics. D'autre part, il serait difficile de stabiliser en volume les dépenses de l'Etat sans stabiliser en valeur la masse salariale hors contributions au CAS des pensions, étant donné son poids dans les dépenses.

Si une stabilisation de la masse salariale en valeur dans les années du prochain budget triennal est en conséquence visée, un gel du point jusqu'à fin 2013 semble techniquement nécessaire si l'Etat ne veut pas prendre le risque de la voir augmenter.

Dans son rapport de juin 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour avait invité à réfléchir à des mesures telles que le gel du point en mettant en avant les décisions prises récemment dans d'autres pays européens et la progression du pouvoir d'achat moyen des présents-présents au cours de ces dernières années (+ 1,9 % par an de 1999 à 2009). Les revalorisations du point ont en outre un impact immédiat sur les dépenses de personnel des hôpitaux et des collectivités territoriales (le coût d'une hausse de 1 % est de 1,8 Md€ pour l'ensemble des administrations publiques).

¹⁰⁹ Moins de 0.4 % avec un taux de retour de 40 %.

Stabiliser la masse salariale en valeur suppose aussi de maîtriser strictement la progression des mesures catégorielles et « diverses». Tous les avantages accordés aux agents en contrepartie de la réalisation du schéma d'emplois devraient tenir dans l'enveloppe de 50 % des économies permise par ce schéma d'emplois, quelle que soit leur forme (heures supplémentaires, primes exceptionnelles...).

Au-delà de cette enveloppe de 50 % des économies tirées du schéma d'emplois, il convient probablement de provisionner en moyenne environ 100 M \in par an pour financer notamment les mesures catégorielles décidées avant la mise en place de la règle de non remplacement d'un départ en retraite sur deux. Les « coups partis » pourraient représenter presque 200 M \in en 2011, 100 M \in en 2012 et 50 M \in en 2013, dont respectivement 75 M \in , 65 M \in et 30 M \in pour la police et la gendarmerie nationales.

b. A plus long terme

Le gel du point ne peut pas être poursuivi longtemps alors que le relèvement du taux de cotisations salariales aux régimes de retraite des fonctionnaires réduira le pouvoir d'achat des agents de l'Etat. D'autres leviers doivent donc être envisagés si l'objectif est de stabiliser la masse salariale.

Le taux de remplacement des départs en retraite pourrait être fixé au-dessous de 50 %. Cependant, à politiques publiques inchangées, un tel objectif semble difficile à atteindre sans que la qualité des services rendus par les administrations ne soit trop affectée. Le risque existerait aussi d'une déformation trop marquée de la pyramide des âges.

L'ensemble des mesures catégorielles et diverses devrait être intégrées dans l'enveloppe de 50 % des économies tirées du schéma d'emplois, une fois que les mesures déjà décidées, les « coups partis », cesseront de produire leurs effets.

Ce taux de retour de 50 % sur les économies tirées du schéma d'emplois est luimême probablement trop élevé et pourrait être diminué. Un autre équilibre doit être trouvé entre les objectifs budgétaires immédiats et la nécessité d'inciter les agents à contribuer aux gains de productivité. Un taux de 25 %, par exemple, dégagerait une marge supplémentaire de 200 M€ par an.

Le GVT positif pourrait être réduit mais ce levier ne permet pas de stabiliser rapidement la masse salariale pour deux raisons :

- la réduction du GVT suppose des réformes délicates des grilles salariales et ne peut pas être obtenue rapidement ;
- la fragilité de la mesure du GVT (il n'est certainement pas connu à 100 M€ près) est telle qu'il sera très difficile de savoir s'il a réellement diminué.

A plus long terme, des réformes structurelles des politiques publiques et de la gestion des ressources humaines de l'Etat sont nécessaires, mais leur analyse sort du cadre de ce rapport.

2. Les outils de prévision et de suivi de la masse salariale

La fiabilité des analyses et prévisions relatives à la masse salariale a été beaucoup améliorée au cours des dernières années, mais elle doit être encore améliorée.

L'enjeu ne réside pas seulement dans les prévisions budgétaires, dont les limites ont été examinées plus haut, mais aussi dans la compréhension des mécanismes de formation des salaires publics, qui est nécessaire pour éclairer la politique salariale.

Ainsi, la direction du Budget considère toujours que la RMPP progresse automatiquement de 1,9 % par an sous l'effet du GVT positif. Cependant, la révision de la contribution du GVT positif à la croissance de la masse salariale, de 1 600 à 1 200 M ϵ , devrait s'accompagner d'une révision à la baisse de ce taux, de 1,9 % à environ 1,5 %.

La direction du budget a expliqué à la Cour que ce taux de 1,9 % est toujours valide, mais qu'il était auparavant appliqué à tort à une masse salariale de 85 Md€ (ce qui donne une contribution du GVT positif de 1 600 M€) alors qu'il devrait l'être seulement aux éléments concernés des rémunérations des présents-présents (65 Md€, ce qui donne une contribution de 1 200 M€). Cette explication, notamment la pertinence de la base de 65 Md€, n'a pas pu être expertisée dans le délai demandé à la Cour et il subsiste une incertitude sur le calcul du GVT positif.

L'absence de révision a posteriori du coût des mesures de transferts de personnels vers d'autres organismes publics et les collectivités territoriales jette aussi un doute sur la fiabilité de leur chiffrage alors qu'il est au centre des discussions budgétaires avec ces organismes.

Les délais impartis à cette enquête n'ont pas permis d'examiner les mesures qui pourraient être prises pour améliorer ces prévisions et la connaissance des facteurs d'évolution des rémunérations publiques.

Il est toutefois très probable qu'un contrôle plus strict des données entrées par les ministères dans l'outil de budgétisation soit nécessaire. Il est certes souhaitable que les services gestionnaires se sentent responsables des analyses et prévisions de masse salariale et qu'une grande partie des calculs leur soit confiée, mais il est tout aussi souhaitable que les méthodologies soient totalement harmonisées et que ce soit vérifié.

Une clarification des frontières entre le GVT positif, les mesures catégorielles et les mesures « diverses » est nécessaire, notamment pour mettre correctement en évidence le coût de la rétrocession de la moitié des gains de productivité.

La fiabilisation des prévisions de masse salariale devrait faciliter le pilotage infra annuel de l'exécution des dépenses de personnel, qui n'a pas été suffisamment précis en 2009, mais elle ne suffira pas. Le contrôle exercé par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) devra être renforcé, au moins pendant la période nécessaire au redressement des finances publiques, et deux mesures peuvent être prises à cette fin.

En premier lieu, le contrôle des prévisions d'emplois et de masse salariale est insuffisant au moment de la programmation budgétaire initiale (PBI) car le visa du CBCM porte globalement sur tous les crédits du ministère et est indispensable pour commencer à les consommer. Le visa ne peut donc pas être trop longtemps différé, ce qui réduit la capacité pour le CBCM d'exercer un contrôle efficace. Le décret de 2005 sur le contrôle budgétaire pourrait donc être modifié pour obliger les ministères à présenter un document prévisionnel de gestion des crédits du titre 2, distinct de la PBI, et ne les autoriser à recruter qu'une fois ce document visé par le CBCM.

En second lieu, les visas en cours d'année sur les recrutements pourraient être refusés non seulement s'il y a un risque de dépassement du plafond d'emplois mais encore si le schéma d'emplois risque de ne pas être respecté, ce qui pose tout autant le problème de la soutenabilité budgétaire de ces recrutements.

De telles mesure iraient à l'encontre du mouvement d'assouplissement des contrôles a priori qui a été engagé depuis 2005. Les dérives constatées en 2009 justifient cependant, au moins provisoirement, un rééquilibrage.

En effet, ces dérives ne seront pas toujours compensées, comme en 2009, par des économies sur la contribution au CAS pensions. Elles pourraient donc remettre en cause le vote du Parlement sur les crédits du titre 2 et rendre plus difficile le respect des objectifs de maîtrise des dépenses publiques du gouvernement. La gravité de la situation des finances publiques impose de ne pas prendre un tel risque.

3. Le pilotage de la masse salariale

La maîtrise de la masse salariale ne peut pas seulement reposer sur des prévisions et un suivi infra-annuel. Il est beaucoup plus important, a fortiori à moyen terme, d'avoir en amont une politique salariale appropriée à cette maîtrise.

A cet égard, l'analyse des facteurs d'évolution de la masse salariale met en évidence un risque mal maîtrisé de dérive des mesures catégorielles et diverses, notamment celles qui sont accordées dans le cadre du retour de la moitié des gains de productivité.

Cette observation invite à revoir le pilotage global de ces mesures et plus généralement de la politique salariale, notamment le partage des responsabilités entre la direction du budget, la direction générale de l'administration et de la fonction publique et les ministères.

Si l'esprit de la LOLF est de donner plus de responsabilités aux gestionnaires de programmes, y compris sur les dépenses de personnel, encore faudrait-il que le dispositif de performance qui permet de les juger en fonction de leurs résultats soit à la hauteur de l'enjeu et incite suffisamment à maîtriser la masse salariale. En outre, la responsabilisation des acteurs de terrain n'exclut pas une coordination minimale permettant d'éviter que des mesures prises dans une administration aient, par effet de contagion à d'autres services, un impact disproportionné sur l'évolution à long terme de la masse salariale.

Le respect des objectif de maîtrise des dépenses publiques fixés par le Gouvernement pour les prochaines années impose de resserrer la coordination assurée par les ministères chargés du budget et de la fonction publique et d'encadrer un peu plus l'autonomie dont bénéficient les autres ministères, notamment pour rétrocéder à leurs agents la moitié des économies tirées du schéma d'emplois et, plus généralement, pour accorder des avantages catégoriels.