

N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

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 2012** (n° 3775),

TOME I

RAPPORT GÉNÉRAL

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : GARANTIR LE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS EN 2012	11
I.– LA MAITRISE DES DÉPENSES : ACCENTUER LES EFFORTS PREVUS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION EN 2012	11
A.– 4 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES SUR LES DÉPENSES DE L'ÉTAT INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012	12
1.– Le gel en volume des dépenses de l'État : une progression modérée de la charge de la dette contrebalancée par une progression plus rapide des charges de pension	12
<i>a) La forte progression des charges de pension</i>	13
<i>b) La moindre progression de la charge de la dette</i>	15
2.– La deuxième année de mise en œuvre du gel en valeur des dépenses de l'État.....	15
<i>a) Les mouvements de crédits au sein du périmètre « zéro valeur »</i>	15
<i>b) La réduction de la masse salariale de l'État en 2012</i>	17
<i>c) Des incertitudes sur la réduction des dépenses de fonctionnement de l'État</i>	24
<i>d) Une réduction pérenne des dépenses d'intervention</i>	26
B.– PLUS DE 7 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES SUR LES DÉPENSES SOCIALES EN 2012.....	31
1.– Les économies résultant de la réforme des retraites	31
2.– Les mesures d'économies prévues par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012	33
C.– LES MESURES COMPLÉMENTAIRES ANNONCÉES PAR LE PREMIER MINISTRE LE 24 AOÛT 2011	35
1.– Réduire les dépenses courantes de l'État d'un milliard d'euros supplémentaires	35
2.– Équilibrer les recettes et les dépenses du bonus-malus automobile.....	37
3.– Augmenter la réserve de précaution d'un milliard d'euros	38
II.– LA HAUSSE DES IMPÔTS EN 2012, DEUXIÈME CONDITION DU REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE	40
A.– LES HAUSSES D'IMPOSITIONS PRÉVUES EN 2012	40
1.– Les mesures annoncées le 24 août 2011	40
2.– Une hausse des ressources partagée par les ménages et les entreprises.....	42
3.– Le volet fiscal du projet de loi de finances pour 2012	43

B.– QUEL AVENIR POUR LE PRODUIT DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS ?.....	44
C.– UN OBJECTIF DE DÉPENSE FISCALE JAMAIS RESPECTÉ DEPUIS SA CRÉATION.....	45
III.– RÉDUIRE LE DÉFICIT À 4,5 % DU PIB EN 2012 ET LUTTER CONTRE LA PROGRESSION DE LA DETTE PUBLIQUE	47
A.– RESPECTER LA TRAJECTOIRE DE DÉFICIT PUBLIC POUR PRÉSERVER LE CRÉDIT DE LA FRANCE.....	47
1.– La réduction du déficit de l'État	48
<i>a) Une prévision de déficit pour 2011 maintenue malgré des tendances haussières préoccupantes.....</i>	<i>48</i>
<i>b) Une forte réduction du déficit en 2012 qui dépendra de l'évolution spontanée des recettes fiscales</i>	<i>50</i>
2.– L'objectif intangible de réduction du déficit public	51
<i>a) La prévision de déficit public pour 2011 inchangée, les voies et moyens pour l'atteindre modifiés.....</i>	<i>52</i>
<i>b) Un effort d'ampleur supérieure en 2012.....</i>	<i>54</i>
B.– LE RETOUR A UNE DETTE SOUTENABLE A MOYEN TERME	56
1.– Un besoin de financement en baisse de 9 milliards d'euros.....	56
2.– Le poids croissant de la charge de la dette sur le budget de l'État	59
CHAPITRE II : LES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2012.....	65
I.– LES RECETTES FISCALES	65
A.– LES RECETTES FISCALES NETTES EN 2011 ET 2012.....	65
B.– SUITE ET FIN DE L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE ?.....	69
C.– L'IMPÔT SUR LE REVENU	70
D.– L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS	72
E.– LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE	74
F.– LES AUTRES RECETTES FISCALES	76
1.– La taxe intérieure sur les produits pétroliers	76
2.– Les impositions assises sur le patrimoine	77
3.– Les produits de jeux	78
II.– LES RECETTES NON FISCALES	78
A.– LES PRÉLÈVEMENTS SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES.....	80
B.– LES PRODUITS DES PARTICIPATIONS DES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES.....	85
C.– LES FONDS DE CONCOURS	86

CHAPITRE III : LES CHARGES DE L'ÉTAT POUR 2012	87
I.- LES DÉPENSES DE L'ÉTAT	88
A.- L'ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT	88
1.- Les changements de périmètre	88
2.- L'évolution des différents agrégats de dépenses	92
a) <i>L'évolution des dépenses de l'État sous périmètre normé</i>	92
b) <i>L'évolution des charges budgétaires de l'État</i>	92
c) <i>L'évolution des dépenses de l'État liées aux investissements d'avenir</i>	94
B.- LES DIFFÉRENTS CANAUX DE DÉPENSES DE L'ÉTAT	97
1.- Le budget général	97
2.- Les budgets annexes	101
3.- Les comptes spéciaux	102
II.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	106
A.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE	106
B.- LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	108
1.- L'architecture de la dotation globale de fonctionnement en 2012	109
a) <i>Les contraintes mécaniques pèsent toujours davantage sur la DGF</i>	109
b) <i>La poursuite de l'effort en faveur de la péréquation</i>	110
c) <i>Les options du Gouvernement pour financer ces contraintes</i>	111
d) <i>Un effort louable pour rendre au Comité des finances locales ses marges de manœuvres...</i>	112
e) <i>L'impact de la progression de la DGF sur les variables d'ajustement</i>	113
2.- Le gel en valeur de l'enveloppe normée impose une baisse conséquente des variables d'ajustement	114
a) <i>Le périmètre de l'enveloppe normée gelée en valeur</i>	114
b) <i>Les nouvelles contraintes à financer hors DGF</i>	115
c) <i>L'ajustement des variables</i>	116
3.- Les mouvements budgétaires les plus conséquents interviennent hors enveloppe normée	116
a) <i>Le Fonds de compensation de la TVA</i>	116
b) <i>La dotation de garantie des reversements des FDPTP</i>	117
c) <i>La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)</i>	118
4.- Les ajustements de périmètre	119

CHAPITRE IV : UN CONTEXTE MACRO-ÉCONOMIQUE DÉGRADÉ EN 2012.....	121
I.- UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL MARQUÉ PAR DE TRÈS FORTES TENSIONS FINANCIÈRES.....	122
II.- LES FONDAMENTAUX DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE DEMEURERAIENT STABLES EN 2012	126

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2012 s'inscrit dans un contexte de forte dégradation de l'environnement macro-économique international au cours de l'été 2011. En effet, à la suite du nouveau plan de sauvetage en faveur de la Grèce décidé le 21 juillet et de la dégradation de la note américaine par l'agence Standard & Poor's le 6 août, la crise de la dette publique des deux côtés de l'Atlantique a accru les craintes des agents privés et provoqué d'importantes turbulences sur les marchés boursiers.

Afin de garantir le respect de la trajectoire de redressement des comptes publics fixée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, le Gouvernement a, dès le 24 août 2011, annoncé de nouvelles mesures destinées à réduire le déficit public à 5,7 % en 2011 et 4,5 % en 2012. La loi de finances rectificative pour 2011 adoptée en septembre dernier a constitué la première pierre du plan de rigueur annoncé qui est complété par les textes financiers présentés cet automne.

Dans un tel contexte, le Parlement doit soutenir l'objectif du Gouvernement de respecter l'objectif « intangible » de réduction de notre déficit public. Cet objectif ne peut être atteint qu'à une double condition : d'une part, l'effort doit porter à la fois sur les dépenses et sur les recettes, et, d'autre part, toute augmentation de notre fiscalité ne doit remettre en cause ni la compétitivité des entreprises françaises, ni le pouvoir d'achat des ménages, principaux moteurs de la croissance de demain.

Si l'urgence a conduit à privilégier la progression des prélèvements obligatoires en 2011 et en 2012, il n'existe pas de fatalité à ce que la consolidation des finances publiques repose substantiellement sur les hausses d'impositions et aboutisse à un taux de prélèvements obligatoires de 46,5 % en 2015.

La révision du périmètre de l'action publique permettrait, dès la loi de finances pour 2013, une diminution sensible de la dépense publique qui épargnerait un effort d'ampleur sur les prélèvements obligatoires. Un tel choix s'imposerait dès lors qu'il serait confirmé que la perte de croissance constatée au moment de la crise économique ne sera pas complètement rattrapée, que l'économie française s'est durablement appauvrie et qu'elle n'est plus en mesure de financer l'ensemble des interventions publiques actuelles sans mettre à mal sa capacité à investir et à rester compétitive.

Le maintien du *statu quo* pèserait sur la capacité productive de l'économie, amputerait le pouvoir d'achat des ménages et conduirait à terme à la remise en cause de l'État-providence par un affaiblissement de la base économique qui le soutient. Une baisse de la dépense publique préserverait au contraire la capacité de l'État à intervenir en le recentrant sur ses missions premières et en protégeant les entreprises et les salariés soumis à la concurrence internationale.

Un tel choix, qui engagerait la France sur de nombreuses années, ne saurait être fait en fin de législature. Dans l'attente qu'il soit tranché l'an prochain, le Gouvernement prévoit les mesures d'urgence nécessaires à la préservation du crédit de la France auprès de ses partenaires et de ses créanciers.

L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

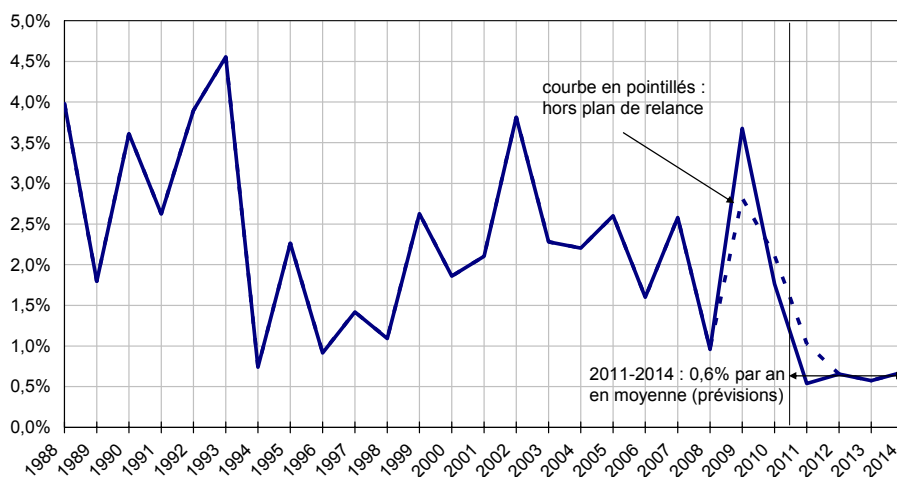
	Exécution 2010	LFI 2011	Révisé 2011	PLF 2012	PLF 2012/ révisé 2011	Révisé 2011/ LFI 2011
BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT						
Dépenses nettes des seuls R&D d'impôt d'État du budget général hors fonds de concours	335,8	297,5	300,1	302,1	1,9	2,6
Fonds de concours	3,1	3,2	3,2	3,2	0	0
TOTAL des dépenses nettes du budget général	338,9	300,7	303,4	305,3	1,9	2,6
Recettes fiscales nettes des seules R&D d'impôt d'État	269,7	266	265,6	283,4	17,8	-0,5
Recettes non fiscales	18,2	16,9	16,2	15,7	-0,5	-0,7
Prélèvements sur recettes	102,9	73,6	73,5	74,2	0,8	-0,01
<i>Recettes nettes des PSR et des R&D d'impôt d'État du budget général hors fonds de concours</i>	<i>185</i>	<i>209,3</i>	<i>208,2</i>	<i>224,9</i>	<i>16,7</i>	<i>-1</i>
Fonds de concours	3,1	3,2	3,2	3,2	0	0
TOTAL des recettes nettes du budget général	188,1	212,5	211,5	228,1	16,7	-1
SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL	-150,8	-88,2	-91,9	-77,2	14,7	-3,6
COMPTES SPÉCIAUX						
Solde des comptes d'affectation spéciale	-3,6	-0,2	0,2	-0,5	-0,7	0,4
Solde des comptes de concours financiers	5,5	-3,2	-4	-4,2	-0,2	-0,8
Solde des comptes de commerce	0,1	-0,04	0,1	0,004	-0,09	0,1
Solde des comptes d'opérations monétaires (hors FMI)	0,05	0,06	0,06	0,07	0,01	0
SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX (hors FMI)	2	-3,4	-3,7	-4,6	-0,9	-0,3
Solde des budgets annexes	0	0,01	0,01	0,013	0,006	-0,003
SOLDE DU BUDGET DE L'ÉTAT (hors FMI)	-148,8	-91,6	-95,5	-81,8	13,8	-3,9
Clé de passage en comptabilité nationale	27,3	ND	3,5	4,4	0,9	ND
Déficit de l'État au sens de la comptabilité nationale	-121,5		-92	-77,4	14,7	

CHAPITRE PREMIER : GARANTIR LE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS EN 2012

I.- LA MAITRISE DES DÉPENSES : ACCENTUER LES EFFORTS PREVUS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION EN 2012

L'exercice 2012 constitue la deuxième année de mise en œuvre de la loi n° 2010-1645 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. L'article 4 de cette loi fixe une règle d'évolution de la progression des dépenses publiques très ambitieuse : avec une croissance annuelle moyenne de + 0,6 % par an en volume, soit 0,8 % hors dépenses exceptionnelles⁽¹⁾, le rythme de croissance des dépenses publiques sur la période 2011-2014 serait divisé par trois par rapport à la tendance constatée entre 2000 et 2008 (+ 2,3 % par an en volume).

Evolution des dépenses publiques sur longue période
(en % par an, en volume)



Source : Comptes nationaux de l'INSEE et calculs du Rapporteur général.

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. Ainsi, la contribution de chaque sous secteur des administrations publiques à l'évolution de la dépense publique en volume est prévue comme suit en 2012 par rapport à 2011 :

(1) Le rythme d'évolution de la dépense publique a été marqué sur la période 2009-2010 par des éléments exceptionnels. Ainsi, les dépenses du plan de relance ont été maximales en 2009 au plus fort de la crise, puis ont été progressivement réduites en 2010 et 2011, conformément au calendrier initial. Par ailleurs, les livraisons de matériels militaires ont été particulièrement importantes en 2010 et les crédits budgétaires du programme d'investissement d'avenir ont été intégralement consommés en 2010. Pris globalement, ces éléments exceptionnels ont augmenté momentanément la dépense en volume en 2009 à hauteur de 0,8 point, l'ont stabilisée en 2010 puis ont eu tendance à la réduire en 2011.

TAUX DE CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN VOLUME PAR AN

(en % du PIB)

	2011	2012
APU	0,7 %	1,0 %
État	-0,4 %	-0,2 %
ODAC	0,2 %	0,2 %
APUL	0,3 %	0,3 %
ASSO	0,6 %	0,7 %

Source : Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2012

Compte tenu de l'évolution tendancielle de certaines dépenses, le respect de cet objectif impose de réaliser 4 milliards d'euros d'économies sur les dépenses de l'État et plus de 7 milliards d'euros sur les dépenses sociales en 2012.

La part des dépenses publiques dans le PIB passerait alors de 56,3 % en 2011 à 55,8 % en 2012 à périmètre constant.

A.- 4 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES SUR LES DÉPENSES DE L'ÉTAT INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

L'article 5 de la loi de programmation des finances publiques introduit 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 (hors mission *Remboursements et dégrèvements*) ainsi que les prélèvements sur recettes (hors compensation de la réforme de la fiscalité locale) et les 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 au niveau retenu en 2010 (norme « zéro valeur »).

- 1.- Le gel en volume des dépenses de l'État : une progression modérée de la charge de la dette contrebalancée par une progression plus rapide des charges de pension

Compte tenu de l'hypothèse d'inflation de 1,7 % associée au présent projet⁽²⁾, **la norme « zéro volume » autoriserait un accroissement maximal des dépenses limité à 6 milliards d'euros.**

(1) Voir le commentaire de l'article 5 dans le rapport n° 2840 de Gilles Carrez sur le projet de loi de programmation pluriannuelle pour 2011-2014, octobre 2010.

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

LA NORME DE DÉPENSE « ZÉRO VOLUME » POUR 2012

(en milliards d'euros)

Dépenses prévues en LFI 2011 (au format PLF 2012)	
Dépenses nettes du budget général (hors relance) dont	286,38
– charges de la dette	45,38
– pensions	35,99
– dépenses de personnel	81,13
– provision	0,03
– autres dépenses du budget général	123,85
PSR Union européenne	18,24
PSR collectivités locales (hors compensation relais TP)	52,39
Dépenses totales (1)	357,01
Inflation prévisionnelle 2012	
Indice des prix à la consommation hors tabac (2)	1,7 %
Dépenses supplémentaires autorisées dans le PLF 2012 (1) x (2)	6,07

Le présent projet de loi de finances s'avère plus prudent que ne l'impose la loi de programmation puisqu'il prévoit un **accroissement des dépenses sous le périmètre zéro volume limité à 5,1 milliards d'euros (+ 1,5 % en volume)**.

Par conséquent, **les dépenses de l'État devraient diminuer de – 0,2 % en volume l'année prochaine et contribuer de manière déterminante à l'effort structurel nécessaire à la réduction du déficit public pour près d'un milliard d'euros**. Cette situation s'explique principalement par le fait que, par rapport aux prévisions de la loi de programmation, la prévision de charge de la dette est largement révisée à la baisse dans le cadre du présent projet de loi.

ÉCARTS ENTRE LES PRÉVISIONS DE LA LPFP ET LE PLF 2012

(en milliards d'euros)

	PLF 2012	LPFP pour 2012	Écart
Charge de la dette	48,77	50,51	– 1,74
Pensions	37,85	37,19	+ 0,66

a) La forte progression des charges de pension

La contribution du budget général au compte d'affectation spéciale Pensions progresse de près de 1,9 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 à périmètre constant, **et de 0,6 milliard d'euros par rapport à la loi de programmation des finances publiques pour l'année 2012**.

À périmètre courant, cette contribution s'élève à 37,6 milliards d'euros, en raison d'un transfert supplémentaire d'assiette de cotisations visant à achever l'accès des universités au régime des responsabilités et compétences élargies en matière de gestion de leurs ressources humaines.

La loi de programmation des finances publiques avait déjà anticipé l'augmentation du taux des contributions employeurs⁽¹⁾ et du taux de cotisation salariale⁽²⁾ au CAS *Pensions* résultant de la mise en œuvre de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites⁽³⁾, la charge des pensions passant de 36,6 milliards d'euros en 2011 à 37,19 milliards d'euros en 2012.

Cependant, plusieurs facteurs contribuent à augmenter le niveau des crédits de pensions par rapport à la prévision retenue dans le budget triennal :

– **les révisions des prévisions d'inflation** : la révision à la hausse de l'inflation 2010 (+ 1,5 % au lieu de + 1,2 %) et de la prévision d'inflation pour 2011 (+ 2,1 % au lieu de + 1,5 %) entraînent, compte tenu de l'indexation des pensions sur l'inflation, une croissance mécanique des dépenses d'environ + 0,4 milliard d'euros ;

– **l'extinction des possibilités de départs anticipés de parents de trois enfants**, prévue par la réforme des retraites, est progressive et le recul des bornes d'âge est encore partiel. Le pic de départs de parents de trois enfants de l'année 2011 contribue en 2012 pour environ 0,2 milliard d'euros à l'augmentation de la contribution de l'État aux charges de pensions.

Pour les années ultérieures, les contributions du titre 2 au CAS *Pensions* devraient continuer à augmenter de manière significative, notamment en raison des revalorisations annuelles des pensions indexées sur l'inflation : leur progression annuelle devrait ainsi s'établir à 1,6 milliard d'euros en 2013 et à 1,2 milliard d'euros en 2014. La dynamique de la contribution du budget général aux charges de pensions connaîtra néanmoins un infléchissement notable dû à la réforme des retraites (+ 2,5 % à + 1,3 % en volume par an à périmètre courant) :

– le recul de l'âge d'ouverture des droits à la retraite et de l'âge d'annulation de la décote permettra de maîtriser les flux de départs, qui se maintiennent cependant à un niveau élevé sur la période pour des raisons démographiques (de l'ordre de 70 000 départs par an en moyenne). Ces mesures, dont l'impact augmente progressivement sur la période 2011-2014, représenteront une économie de l'ordre de 0,8 milliard d'euros en 2014 ;

– le relèvement progressif du taux de cotisation salariale des fonctionnaires permettra de réduire la charge de l'État de l'ordre de 0,6 milliard d'euros en 2014 ;

(1) Pour les personnels civils, le taux des contributions employeurs au CAS *Pensions* passe de 65,72 % à 68,92 % et pour les personnels militaires de 114,14 % à 121,55 % entre 2011 et 2012.

(2) Le taux de cotisation salariale (ou de retenue pour pension) des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'État passe de 8,12 % en 2011 à 8,39 % en 2012.

(3) Pour plus de détail, voir le développement au point 1 du B infra.

– le rendement de la réforme sera réduit de 0,1 milliard d’euros en 2014 par le coût de l’extinction progressive du dispositif de départs anticipé de parents de trois enfants, qui disparaît en 2015. La réforme des retraites devrait par conséquent diminuer de 1,3 milliard d’euros en 2014 la contribution de l’État et des autres employeurs publics aux charges des pensions des fonctionnaires relevant du code des pensions civiles et militaires de l’État. En 2014, la réforme des retraites devrait réduire de l’ordre de 1,1 milliard d’euros la progression annuelle de la seule contribution de l’État employeur au CAS *Pensions*, c’est-à-dire diminuer de 1 point le taux de progression qui aurait été observé sans la réforme.

b) La moindre progression de la charge de la dette

La charge de la dette devient le premier poste de dépense du budget général en 2012 si on la compare aux dépenses des autres missions du budget général hors contribution au CAS *Pensions*, puisqu’elle passe de 45,38 milliards d’euros en loi de finances initiale pour 2011 à 48,77 milliards d’euros dans le présent projet de loi de finances.

Cette augmentation de 3,4 milliards d’euros par rapport à la LFI 2011 (soit + 5,3 % en volume) et de près de 1,8 milliard d’euros par rapport à la prévision actualisée pour 2011 repose principalement sur le double effet d’une hausse de l’encours de la dette moyen et long terme et d’une hypothèse, prudente, de hausse progressive des taux d’intérêt ⁽¹⁾.

Néanmoins, **la prévision de charge de la dette pour 2012 est révisée à la baisse (– 1,7 milliard d’euros) par rapport à la prévision de la loi de programmation des finances publiques pour 2012**, fixée à 50,51 milliards d’euros.

2.– La deuxième année de mise en œuvre du gel en valeur des dépenses de l’État

a) Les mouvements de crédits au sein du périmètre « zéro valeur »

L’introduction d’une norme « zéro valeur » applicable aux dépenses de l’État hors charge de la dette et des pensions depuis 2011 s’applique à périmètre constant, c’est-à-dire avant prise en compte des mesures de périmètre ⁽²⁾, sur un champ de 275,6 milliards d’euros de crédits.

Cette règle impose de réaliser des économies substantielles au sein de l’enveloppe des dépenses, certaines étant plus dynamiques que d’autres. Aussi, si certaines dépenses soumises à la norme de stabilisation en valeur évoluent à la hausse, d’autres doivent nécessairement diminuer.

(1) Pour plus de détails, voir le développement sur la dette publique dans le chapitre III -B infra.

(2) Le détail des changements de périmètre est analysé dans le chapitre III, I-A-1, infra.

LA NORME DE DÉPENSE « ZÉRO VALEUR » EN 2012

	LFI 2011 retraitée	PLF 2012 périmètre constant	Écart en milliards d'euros	Évolution en valeur	Évolution en volume
1. Budget général					
Personnel hors pensions	81,13	80,96	- 0,17	- 0,2 %	- 1,9 %
Autres dépenses du BG hors charge de la dette	123,85	123,75	- 0,1	- 0,1 %	- 1,8 %
2. PSR					
Collectivités locales	52,39	51,87	- 0,52	- 1,0 %	- 2,7 %
Union européenne	18,24	18,88	+ 0,64	+ 3,5 %	+ 1,7 %
3. Affectations de recettes	0	0			
Total norme hors dette et pensions périmètre « 0 valeur »	275,64	275,64	0	0 %	- 0,02 %

Le respect de la norme « zéro valeur » en 2012 se caractérise par plusieurs faits majeurs qui se neutralisent :

– **la réduction « historique » des dépenses de personnel de l'État hors pensions de 167 millions d'euros**, conformément à l'engagement pris en loi de programmation. Ce serait la première fois depuis 1945 que la masse salariale de l'État diminue ;

– **la réduction du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales de 500 millions d'euros**, compte tenu d'une moindre dépense anticipée du Fonds de compensation pour la TVA en raison du recul de l'investissement local en 2010. De plus, la règle de gel en valeur des concours de l'État aux collectivités territoriales en application de l'article 7 de la loi de programmation serait strictement respectée en 2012 ⁽¹⁾ ;

– **la progression du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne de 640 millions d'euros** sous l'effet de la dynamique du budget européen ;

– **la réduction nette du plafond global des missions du budget général**, hors contributions au CAS *Pensions* prévu à l'article 6 de la loi de programmation : comme annoncé lors du dernier débat d'orientation des finances publiques, plus de la moitié des crédits des missions (16 missions) respectent strictement le plafond fixé pour l'annuité 2012 du budget triennal hors CAS *Pensions* tandis que la mission *Engagements financiers de l'Etat* voit ses crédits réduits de 2,1 milliards d'euros principalement du fait de la moindre charge de la dette. Les autres missions sont ajustées à la hausse afin de tenir compte des dernières informations disponibles. Au total, les crédits du budget général, hors CAS *Pensions*, prévus par le présent projet de loi de finances, baissent de près d'un milliard d'euros.

(1) Pour plus de détails, voir le chapitre III-II-A infra.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL ENTRE LA LPFP ET LE PLF 2012 À
PÉRIMÈTRE CONSTANT HORS CAS PENSIONS**

	LFI 2011 hors CAS	Annuité LPFP 2012 hors CAS	PLF 2012 constant hors CAS	ÉCARTS PLF 2012 / LPFP 2012
Action extérieure de l'État	2 837	2 791	2 791	0
Administration générale et territoriale de l'État	1 947	2 184	2 200	+ 16
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 439	3 374	3 374	0
Aide publique au développement	3 309	3 311	3 311	0
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 287	3 163	3 163	0
Conseil et contrôle de l'État	472	474	474	0
Culture	2 504	2 494	2 554	+ 60
Défense	30 151	30 518	30 618	+ 100
Direction de l'action du Gouvernement	1 057	1 064	1 064	0
Écologie, développement et aménagement durables	8 586	8 534	8 693	+ 159
Économie	1 837	1 811	1 780	31
Engagements financiers de l'État	46 926	52 034	49 921	- 2 113
Enseignement scolaire	45 543	45 390	45 537	+ 146
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9 294	9 123	9 123	0
Immigration, asile et intégration	552	546	625	+ 80
Justice	5 842	5 998	6 039	+ 41
Médias, livre et industries culturelles	1 454	1 281	1 281	0
Outre-mer	1 942	1 989	1 989	0
Politique des territoires	320	339	339	0
Pouvoirs publics	1 018	1 018	1 026	+ 8
Provisions	34	53	178	+ 125
Recherche et enseignement supérieur	24 602	24 802	24 802	0
Régimes sociaux et de retraite	6 028	6 239	6 369	+ 130
Relations avec les collectivités territoriales	2 639	2 515	2 515	0
Santé	1 222	1 226	1 226	0
Sécurité	11 527	11 461	11 511	+ 50
Sécurité civile	393	403	403	0
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 163	12 585	12 585	0
Sport, jeunesse et vie associative	430	435	435	0
Travail et emploi	11 412	9 871	10 021	+ 150
Ville et logement	7 632	7 565	7 721	+ 156
TOTAL	250 398	254 592	253 668	- 924

b) La réduction de la masse salariale de l'État en 2012

Pour la première fois depuis 1945, la masse salariale de l'État diminuerait de 167 millions d'euros grâce à la poursuite du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et du gel du point d'indice dans la fonction publique en 2012.

L'effort engagé dans la fonction publique d'État depuis 2008 doit également être décliné au sein des opérateurs de l'État sous certaines réserves depuis 2011. Il conviendra toutefois de veiller à ce que les dépenses de personnel hors pensions de l'État ne dépassent pas en cours d'année contrairement aux années précédentes.

Pour avoir une vision plus large de l'évolution des effectifs dans l'ensemble de la fonction publique, il convient de se référer au rapport annuel sur l'état de la fonction publique en 2010-2011, qui montre qu'en dépit de la mise en œuvre du « 1 sur 2 » dans la fonction publique d'État, les effectifs de la fonction publique au sens large ont continué de progresser en 2009 sous l'effet de l'augmentation des recrutements dans la fonction publique hospitalière (+ 1,4 %) et plus encore dans la fonction publique territoriale (+ 2 %), même si le rythme ralentit depuis deux ans.

Le Rapporteur général constate néanmoins avec satisfaction qu'avec le maintien dans le temps de la règle du non remplacement d'un départ en retraite sur deux dans la fonction publique d'État, le gel en valeur des concours de l'État aux collectivités territoriales depuis 2011 et les baisses d'effectifs à l'hôpital annoncées par la Fédération hospitalière de France, une baisse des effectifs de l'ensemble de la fonction publique serait envisageable dès 2010.

● *La poursuite du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite*

Le tableau présenté ci-après permet de comparer l'évolution des emplois et les prévisions de départs à la retraite exprimés en ETP en 2012.

REPLACEMENTS DES AGENTS PARTANT À LA RETRAITE EN 2012

(en ETP)

Ministères	Prévisions de départs à la retraite	Solde des créations et suppressions d'emplois	Taux de non remplacement ^(a)
Affaires étrangères et européennes	273	- 140	51 %
Alimentation, agriculture et pêche	891	- 653	73 %
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État	4 483	- 2 870	64 %
Culture et communication	298	- 93	31 %
Défense	9 458	- 7 462	79 %
Écologie, énergie, développement durable et mer ^(b)	2 403	- 1 452	60 %
Économie, industrie et emploi	550	- 245	45 %
Éducation nationale	27 810	- 14 000	50 %
Enseignement supérieur et recherche	621	+ 0	0 %
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	5 864	- 3 621	62 %
Justice et libertés	2 046	+ 515	- 25 %
Services du Premier ministre ^(c)	150	+ 38	- 33 %
Travail, relations sociales, famille, solidarité et ville	775	- 429	55 %
Total budget de l'État	55 622	- 30 401	54,7 %

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

(b) Dont les effectifs du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (solde : - 132 ETP)

(c) Dont les effectifs du budget annexe *Publications officielles et informations administratives* (solde : - 11 ETP)

En 2012, le taux de non remplacement des agents partant à la retraite atteindrait près de 55 %, soit le plus fort taux prévu depuis 2008 ⁽¹⁾.

(1) Le taux de non remplacement a atteint environ 33,5 % en exécution 2008, 44 % en exécution 2009, 48,4 % en exécution 2010 et 50 % en loi de finances initiale pour 2011.

Concrètement, les **plafonds d'emplois ministériels seraient réduits de 30 401 équivalents temps plein (ETP), dont 30 258 sur le budget général**. 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 sont stabilisés depuis 2010 ;

– du ministère de la justice dont les effectifs augmenteraient de 515 ETP au titre notamment du contrôle par le juge des hospitalisations sans consentement et la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale ;

– des services du Premier ministre dont les effectifs augmenteraient de 49 ETP (hors budget annexe) compte tenu de la montée en puissance des missions et capacités des autorités administratives indépendantes, de la Cour nationale du droit d'asile ainsi que par des créations au bénéfice de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information.

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. Ainsi, l'effort est plus élevé que la moyenne au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, au ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et de la mer, au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ainsi qu'au ministère de la défense. Il est à l'inverse plus faible pour le ministère de la culture. L'effort demandé à l'Éducation nationale mérite d'être encore souligné : avec 14 000 ETP en moins en 2012, après 16 000 ETP dans la loi de finances initiale pour 2011, ce ministère atteint l'objectif de non remplacement d'un agent partant à la retraite sur deux.

Compte tenu de cette évolution des effectifs, **le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État soumis à l'approbation parlementaire est de 1 935 321 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour 2012** (III de l'article 31 du présent projet), soit 1 923 336 ETPT hors budgets annexes.

Ce plafond est **inférieur de 39 140 ETPT à celui fixé dans la loi de finances initiale pour 2011**, différence résultant de différents facteurs résumés dans le tableau ci-après.

DU PLAFOND D'EMPLOIS 2011 AU PLAFOND D'EMPLOIS 2012

(y compris budgets annexes ; en ETPT)

PAE 2011	1 974 461
Solde des créations et suppressions d'emplois	– 30 512
Correction technique du plafond	– 123
Transferts et décentralisation	– 8 919
Mesures de périmètre	+ 414
PAE 2012	1 935 321

Le niveau du plafond d'emplois en 2012 résulte :

– des **mesures de transfert** : les transferts de l'État vers d'autres personnes morales (opérateurs) s'élèvent à – 8 919 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 : en effet, toutes les universités passeront à l'autonomie à compter du 1^{er} janvier 2012, de même que, sur leur demande, d'autres établissements d'enseignement supérieur, ce qui se traduit par une baisse du plafond d'emplois du ministère de la Recherche et de l'enseignement supérieur de – 7 207 ETPT ;

– des **mesures de périmètre** : on dénombre 414 ETPT supplémentaires en raison d'une mesure de périmètre liée à prise en charge par le ministère de l'éducation nationale d'agents contractuels de Mayotte non intégrés à la fonction publique d'État jusqu'au 31 décembre 2010 et jusqu'à présent rémunérés par la collectivité départementale ;

– de la **prise en compte de corrections techniques** réalisées sur les plafonds d'emplois des ministères entraînant au total une diminution du plafond de 123 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.

Les suppressions nettes de postes entre 2011 et 2012 s'établissent donc à 30 512 ETPT, dont 30 351 ETPT pour le seul budget général. Elles correspondent au non remplacement précédemment évoqué de la moitié des départs à la retraite en 2011 et à l'extension en année pleine des départs non remplacés de 2011 ⁽¹⁾.

Cette réduction des effectifs permettrait à l'État de réaliser **une économie de brute (hors CAS Pensions) de 970 millions d'euros en 2012**. Conformément au principe d'intéressement des agents à la réforme de l'État, la moitié de ce montant – soit environ 485 millions d'euros – financera des mesures catégorielles, s'ajoutant à la poursuite du financement des mesures décidées précédemment (pour 60 millions d'euros en 2012). Ainsi, selon les informations transmises au Rapporteur général par la direction du budget, les grandes lignes des plans de revalorisation catégorielles s'établiraient de la manière présentée dans le tableau ci-après.

(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.

LES PRINCIPALES MESURES CATÉGORIELLES PRÉVUES EN 2012

Ministère	Programmes concernés	en millions d'euros				Mesures principales en cours de réalisation
		Enveloppe catégorielle				
		2010 (1)	2010 (1bis)	2011 (2)	2012 (3)	
Budget, comptes publics et réforme de l'Etat	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local, Facilitation et sécurisation des échanges	59,2	77,0	76,1	64,2	Mesures statutaires et indemnitaires suite à la fusion DGI/DGCP, Plans de qualification ministériels, Mise en oeuvre du B-NES
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense, Préparation et emploi des forces	97,8	83,8	86,5	77,3	Mesures statutaires concernant le personnel militaire, Revalorisation indemnitaire à l'occasion du déploiement de la PFR, autres mesures indemnitaires
Écologie, énergie, développement durable et mer	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	24,7	24,7	24,0	21,9	Primes (Rapprochement indemnitaire avec le MAAP, PFR, protocoles exploitation), Mise en oeuvre du B-NES
Éducation nationale	Enseignement privé du premier et du second degrés, Enseignement scolaire public du premier degré, Enseignement scolaire public du second degré	179,0	103,2	191,0	157,5	Transformation instituteurs en professeurs des écoles, Augmentation du taux de promouvables enseignants, Revalorisation enseignants début de carrière, Mesures indemnitaires liées à la réforme du lycée et en faveur des personnels exerçant dans les écoles relevant du programme ECLAIR
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	Gendarmerie nationale	46,5	45,9	49,0	40,8	PAGRE, Revalorisation des grilles défense, Mise en oeuvre du B-NES et rénovations statutaires
	Police nationale	95,4	83,7	63,2	62,5	Protocole corps et carrières (responsabilité et performance, fidélisation, partie PN GN), Mise en oeuvre du B-NES
	AGTE	17,3	18,5	12,6	12,4	Mise en oeuvre du B-NES, Revalorisations statutaires et indemnitaires des personnels, PFR
TOTAL		519,9	436,8	502,5	436,6	

(1) Données PAP 2010
 (1bis) Données RAP 2010
 (2) Données PAP 2011
 (3) Données PAP 2012

Au total, la poursuite du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans le projet de loi de finances pour 2012 – hypothèse sous-jacente aux plafonds de crédits triennaux figurant à l'article 6 de la 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 10 % des effectifs de l'État hors budget annexe. L'expérience acquise depuis 2007 montre que cet exercice permet d'importants gains de productivité au sein des différents ministères (par exemple, la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique au ministère du budget, la réorganisation des services d'ingénierie routière au ministère de l'écologie, etc.).

Sur l'ensemble de la législature 2008-2012, l'État aura ainsi supprimé près de 150 000 ETP conformément à l'engagement pris par le Président de la République en 2007. L'économie brute en résultant dépasse les 4 milliards d'euros étant précisé que 2 milliards d'euros auront été redistribués aux agents en place compte tenu de l'effort de productivité qui leur a été demandé.

Le Rapporteur général a par ailleurs souhaité comparer l'évolution des effectifs de l'État par type de service. Selon les informations qui lui ont été transmises, il apparaît qu'**entre l'exécution 2010 et la prévision pour 2012, le seul échelon bénéficiant d'une augmentation d'effectifs, à périmètre courant** ⁽¹⁾, **concerne les services départementaux rattachés au MEDDTL (+ 4 %)** compte tenu d'un transfert de personnel en provenance des services régionaux.

En revanche, les réductions d'effectifs les plus importantes porteront sur les services de l'État à l'étranger (- 15 %) principalement rattachés aux ministères du travail, de l'emploi et de la santé (- 55 %), de l'agriculture (- 41 %), des affaires étrangères et européennes (- 31 %) et de l'économie, des finances et de l'industrie (- 24 %) **ainsi que sur les établissements publics de l'État (- 10 %)** compte tenu des divers mouvements de décentralisation affectant le ministère du travail, de l'emploi et de la santé (- 85 % du fait principalement des transferts de personnel vers les agences régionales de santé) et le ministère de la recherche (- 68 % compte tenu de la mise en œuvre de la loi sur l'autonomie des universités).

Par comparaison, les services de l'État en région (- 4 %) et plus encore dans les administrations centrales (- 1 %) auraient été nettement moins concernés par les réductions d'effectifs sur la même période.

• *Un effort plus circonscrit de réduction du plafond d'emplois des opérateurs de l'État*

Pour la quatrième année consécutive, l'article 37 du présent projet tend à fixer un **plafond des emplois des opérateurs de l'État proposé à 373 456 ETP pour 2012**.

Ce plafond serait, **à périmètre constant, en baisse de 1 106 ETP** par rapport à 2011 démontrant ainsi la participation des opérateurs à la modération des effectifs et de la masse salariale. Le Rapporteur général observe néanmoins que **l'effort demandé en 2012 est deux fois moins important que celui réalisé l'an passé** puisqu'il avait été prévu en loi de finances initiale pour 2011 de réduire le plafond des opérateurs de 2 600 ETP par rapport à 2010. En effet, en valeur relative, il apparaît que, hors programmes exonérés, l'emploi sous plafond des opérateurs entre 2011 et 2012 diminue de - 0,8 % (contre - 1,8 % entre 2010 et 2011) et de - 0,3 % sur l'ensemble du périmètre des opérateurs (contre - 0,7 % entre 2010 et 2011).

(1) Cette ventilation est effectuée sur la base de données déclaratives des ministères, transmises lors de l'élaboration des projets annuels de performances et des rapports annuels de performances. Les données s'entendent à périmètre courant, et prennent donc en compte l'ensemble des mesures de périmètre, des corrections techniques et des mesures de transfert ou de décentralisation qui s'appliquent sur cette période.

Le Gouvernement précise néanmoins qu'en 2012, outre les opérateurs de mission *Recherche et enseignement supérieur*, Pôle Emploi est également exonéré de l'effort de maîtrise des effectifs alors qu'en 2011 ceux-ci avaient été réduits de 1 800 ETP. Le Rapporteur général estime justifié d'écarter Pôle Emploi de l'effort de maîtrise des effectifs afin de mettre en œuvre l'une des recommandations du Conseil européen sur le programme de stabilité actualisé de la France pour la période 2011-2014 aux termes de laquelle il convient d'« *intensifier les politiques actives d'emploi et instaurer des mesures visant à améliorer l'organisation, le processus de décision et les procédures du service public d'emploi pour renforcer l'offre de services et le soutien individualisé destinés aux personnes exposées au risque de chômage de longue durée* »⁽¹⁾.

À périmètre courant, le plafond d'emplois des opérateurs retenu à l'article 37 du présent projet de loi **est supérieur de 7 528 ETP** au plafond retenu en 2011 compte tenu des mesures suivantes :

– un solde de transferts entre les plafonds d'emplois ministériels et les plafonds d'emplois des opérateurs de + 8 604 ETP, qui résulte essentiellement du passage aux responsabilités et compétences élargies d'établissements d'enseignement supérieur ;

– un solde des transferts externes au périmètre des opérateurs (sortie d'une entité du périmètre, transferts d'emplois entre des opérateurs et des organismes externes au périmètre des opérateurs...) de – 714 ETP, dont – 442 ETP liés à la sortie d'OSEO Innovation et – 266 ETP à celle des cinq instituts des jeunes sourds et des jeunes aveugles ;

– un solde de corrections techniques de + 744 ETP, principalement dues aux effectifs de Supélec (+ 307 ETP décomptés pour la première fois), à la fiabilisation des plafonds d'emplois des instituts d'études politiques (+ 22 ETP) et au décompte des contrats d'activités de l'Institut national de recherche archéologique préventive (+ 150 ETP, précédemment décomptés hors plafond).

- *Éviter les risques de dérapage de la masse salariale de l'État*

La performance selon laquelle la masse salariale de l'État pourrait diminuer en valeur pour la première fois en 2012 reste soumise à l'impératif d'éviter tout dérapage incontrôlé en cours de gestion, à l'image de ce que l'on a pu constater en loi de règlement pour l'année 2010 (+ 575 millions d'euros par rapport à la prévision à périmètre constant)⁽²⁾.

(1) *Recommandation du Conseil européen du 7 juin 2011 concernant le programme national de réforme de la France pour 2011 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité actualisé de la France pour la période 2011-2014 {SEC(2011) 719 final}*

(2) *Pour plus de détail, voir le rapport n°3544, tome 1, sur le projet de loi n° 3507 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010, p. 24 et suivantes.*

Or, malgré les 970 millions d'euros d'économies brutes résultant des suppressions d'emplois prévues en 2012 (30 512 ETPT) et du gel du point d'indice dans la fonction publique en 2012, la réduction de la masse salariale en 2012 s'avère un exercice difficile étant donné que sont déjà prévues les dépenses suivantes :

– 526 millions d'euros de mesures catégorielles dont 60 millions d'euros correspondent à la poursuite de plans catégoriels antérieurs à 2010 ;

– 92 millions d'euros résultant du « glissement vieillesse technicité » (GVT) positif ;

– 65,6 millions d'euros au titre du dispositif de Garantie individuelle du pouvoir d'achat (dite GIPA), prévu par le décret par le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 ;

– 54,2 millions d'euros au titre des mesures bas salaires sur le périmètre du budget général ;

– 117,2 millions d'euros au titre de diverses mesures qui pourraient s'avérer plus coûteuses que prévu. Ainsi est-il anticipé une réduction de 89 millions d'euros des crédits du titre 2 de la mission *Enseignement scolaire* au titre de divers ajustements relatifs aux dépenses 2012 (retenues pour grèves, rétablissements de crédits, etc.) qui serait largement compensée par le coût de l'organisation des élections présidentielle et législative (+ 83 millions d'euros sur la mission *Administration générale et territoriale de l'État*) et par le coût lié à diverses mesures de transfert ou de mise à disposition de personnel sur la mission *Écologie, développement et aménagement durable* (+ 26 millions d'euros).

c) Des incertitudes sur la réduction des dépenses de fonctionnement de l'État

Dans le cadre de la loi de programmation pour les années 2011 à 2014, le Gouvernement s'est engagé à réduire les dépenses de fonctionnement de l'État de 10 % sur trois ans dont 5 % en 2011 et 2,5 % en 2012 et 2013.

L'assiette des dépenses de fonctionnement de l'État prise en considération pour calculer le montant des économies à réaliser ne porte que sur les dépenses relevant de la catégorie 31 *Dépenses de fonctionnement autres que celles du personnel* (18,3 milliards d'euros en 2010) au sein des dépenses du titre 3 *Dépenses de fonctionnement*. À cet égard, **le Rapporteur général estime toujours regrettable que le Gouvernement n'ait pas inclus dans cette assiette les dépenses de l'État en faveur de ses opérateurs** retracées dans la catégorie 32 *Subventions pour charges de service public* du titre 3 (dont le montant total s'élevait à 25,5 milliards d'euros en 2010) ⁽¹⁾.

(1) Pour plus de détail, voir le commentaire de l'article 5 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 dans le rapport n° 2840, octobre 2010.

Le rapport annexé à la loi de programmation précise en outre que pour apprécier les efforts de productivité retenus dans le cadre du budget triennal sur le fonctionnement de l'État, il convient d'isoler de cette assiette 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 culturelle et associative (0,2 milliard d'euros en 2010), en raison du ressaut lié à l'organisation des élections de 2012.

Retraînée de ces éléments, **l'assiette** des crédits de fonctionnement sur laquelle portent les efforts de productivité pour la programmation du budget triennal **s'élève à près de 10,3 milliards d'euros en 2010**. Sur cette assiette, en s'appuyant sur les résultats des travaux conduits dans le cadre de la RGPP, la programmation retient des **gains de productivité de 10 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, soit une économie globale de 1,03 milliard d'euros dont 500 millions d'euros prévus pour 2011 et 250 millions d'euros prévus pour les années 2012 et 2013**.

Pour 2011, l'économie nette prévue sur cette assiette ne s'élèverait qu'à 200 millions d'euros en 2011, compte tenu de la mobilisation de moyens nouveaux, à hauteur d'environ 300 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 fait néanmoins observer que, compte tenu de l'absorption des effets de l'inflation (200 millions d'euros) et du redéploiement de crédits en faveur d'autres moyens nouveaux sur les priorités gouvernementales (100 millions d'euros) en 2011, les ministères auraient bien réalisé un effort de productivité de 5 % par rapport à l'année 2010.

Pour 2012, le Gouvernement prévoit une économie brute de 2,5 % en incluant l'absorption de l'inflation (1,7 %) et des dépenses nouvelles comme l'augmentation nécessaire au financement de moyens nouveaux en faveur de la mission *Justice* (+ 70 millions d'euros), le service militaire adapté (+ 7 millions d'euros) ou le rebasage des crédits versés à la Banque de France (+ 26 millions d'euros). **Le Rapporteur général constate néanmoins que l'économie nette prévue n'atteindrait que 60 millions d'euros en 2012, soit 0,6 % des dépenses retenues dans l'assiette**.

À ce stade, le Rapporteur général ne peut que regretter que les économies nettes sur les dépenses de fonctionnement de l'État, dont l'assiette globale s'élève à près de 45 milliards d'euros en 2012, ne s'élèvent qu'à 260 millions d'euros sur deux ans.

Par conséquent, il manquerait près de 490 millions d'euros pour atteindre l'objectif fixé en loi de programmation correspondant à une réduction de 7,5 % de ces dépenses en deux ans.

d) Une réduction pérenne des dépenses d'intervention

Au total, les dépenses d'intervention de l'État s'élevaient en 2011 à près de 67,3 milliards d'euros. L'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 est de réduire de 10 % ces dépenses sur la période considérée.

Les mesures pour réduire les dépenses d'intervention de l'État sont néanmoins traitées différemment selon qu'il s'agit de « dépenses de guichet », qui sont versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire répond à des conditions définies par des textes, et des dépenses « hors guichet », pour lesquelles le niveau de la dépense peut être piloté de manière discrétionnaire par les ministères.

• Une réduction nette des dépenses de guichet en 2011 et 2012 qui ne remet pas en cause les revalorisations en faveur des plus faibles

Les dépenses d'intervention de guichet sont marquées par une dynamique tendancielle à la hausse, qui a plusieurs origines :

– les mécanismes d'indexation automatique des prix (par exemple pour les loyers) ou des prestations (les allocations logement, certains minima sociaux...) ;

– les effets volume sur le nombre de bénéficiaires d'interventions servies par l'État (pour l'allocation adulte handicapé et les exonérations de cotisations sociales notamment) ;

– l'incidence pluriannuelle de décisions déjà prises (par exemple en matière d'investissements ou du fait des contrats de projet État-régions).

La loi de programmation s'est fixée pour objectif de stabiliser en valeur ces dépenses, ce qui impose en fait à l'État de réaliser plus de 5,7 milliards d'économies sur la période de programmation.

STABILISATION DES INTERVENTIONS DE GUICHET ENTRE 2011 et 2013

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013	Économies 2011-2013
Économies attendues par rapport à l'année n-1	–	– 1,7	– 2,0	– 2,0	– 5,7
Progression tendancielle hors mesures d'économies	–	+ 1,6	+ 1,8	+ 2,3	+ 5,7

Pour 2011, la programmation du budget triennal présenté en 2010 prévoit une **diminution nette de 100 millions d'euros** des interventions de guichet entre 2010 et 2011.

Compte tenu du fort dynamisme des minima sociaux, des allocations et des compensations d'exonérations de charge, la tenue de cette trajectoire a nécessité la mise en œuvre de réformes structurelles importantes pour compenser les évolutions spontanées. Ainsi, le rendement brut des réformes prises en compte

dans le projet de loi de finances 2011 représenterait 1,7 milliard d'euros. Ces économies sont principalement mises en œuvre, de même que les réformes sous-jacentes dont certaines continuent de monter en charge, par la suppression de certains dispositifs d'exonérations de cotisations sociales rappelés ci-après.

SUPPRESSION OU RÉDUCTION DE CERTAINS GUICHETS

(en millions d'euros)

Dispositifs supprimés ou réduits	Mission	Modalités	Économies brutes attendues		
			2011	2012	2013
Exonération de l'avantage en nature des repas des salariés du secteur HCR	Travail emploi	Suppression	121	166	172
Exonération de 15 points des particuliers employeurs et régime spécifiques des structures agréées	Travail emploi	Suppression	440	661	704
Exonérations de cotisations sociales applicables au contrat initiative emploi	Travail emploi	Suppression	9	8	6
Exonération de cotisations sociales accordées aux jeunes entreprises innovantes	Recherche, enseignement supérieur	– plafonnement des rémunérations ; – plafonnement par établissement – sortie progressive au cours de la vie de l'entreprise	57	57	57
Exonération de la part salariale des cotisations sociales pour les salariés de moins de 26 ans, saisonniers agricoles	Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	Suppression	2,9	2,9	2,9
Intéressement spécifique de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)	Travail emploi	Aligné sur celui du RSA	48	50	51
Allocation personnelle d'aides au logement (APL)	Ville et Logement	Alignement de la date d'ouverture des droits sur celle des minima sociaux	120	–	–
Contribution en faveur du fonds national au logement (FNAL)	Ville et logement	Harmonisation au taux de 0,5 %	86	86	86
Réduction de la subvention versée au Fond national de solidarité active (FNSA)	Travail emploi	Utilisation des excédents du FNSA	200	300	300
Subvention au Fonds de solidarité	Travail emploi	Réduction compte tenu de l'extinction de certains dispositifs	200	600	600
Prestations aux anciens combattants	Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Diminution spontanée	50	31,5	–
TOTAL			1 334	1 962	1 978
TOTAL 2011-2013				5 274	

Source : évaluations préalables des articles du PLF 2011 et évolutions prévues dans le PLF 2012.

Pour 2012, les crédits d'intervention de guichet seraient en **diminution nette de 230 millions d'euros** par rapport à 2011. Cette diminution est en ligne avec celle prévue par la programmation du budget triennal 2011-2013. **Il convient toutefois de noter que cette baisse globale des crédits masque des dynamiques très différentes**, certains dispositifs de guichet connaissant une très forte progression. Au total, la hausse des dépenses liées aux dispositifs les plus dynamiques est de l'ordre de +1,5 milliard d'euros entre 2011 et 2012, notamment pour l'allocation pour adulte handicapé (+ 0,6 milliard d'euros), les aides personnelles au logement (+ 0,3 milliard d'euros) et les régimes sociaux et de retraite (+ 0,3 milliard d'euros). Parallèlement à cette évolution, la baisse tendancielle d'autres dépenses de guichet (primes des plans d'épargne logement, réforme de la tarification des séjours hospitaliers au titre de l'aide médicale d'État...) et la montée en puissance des mesures d'économie recensées dans le tableau précédent permettraient une réduction nette de l'ensemble des dépenses de guichet en 2012.

ÉVOLUTION DES INTERVENTIONS DE GUICHET ENTRE 2011 ET 2012

Dépenses de guichet (Md€)	LFI 2011	PLF 2012 (format constant)	Variation 2012 - 2011
Action extérieure de l'État	0,06	0,05	- 0,01
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	0,99	0,98	- 0,00
TO-DE	0,51	0,51	+ 0,00
Autres guichets	0,48	0,48	- 0,00
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,07	2,96	- 0,11
Culture	0,03	0,03	- 0,00
Écologie, développement et aménagement durables	0,78	0,73	- 0,05
Engagements financiers de l'État (primes PEL)	1,31	0,96	- 0,36
Enseignement scolaire	1,65	1,67	+ 0,02
Bourses scolaires	0,70	0,70	- 0,01
Autres guichets	0,95	0,97	+ 0,02
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	0,29	0,29	- 0,01
Immigration, asile et intégration	0,09	0,18	+ 0,09
Justice	0,40	0,43	+ 0,02
Outre-mer	1,12	1,15	+ 0,03
Recherche et enseignement supérieur	1,62	1,70	+ 0,08
Régimes sociaux et de retraite	6,02	6,36	+ 0,34
Santé	0,76	0,77	+ 0,01
Aide médicale d'État	0,58	0,58	+ 0,00
Autres guichets	0,18	0,19	+ 0,01
Sécurité civile	0,01	0,01	+ 0,00
Solidarité, insertion et égalité des chances	10,76	11,21	+ 0,44
Allocation adulte handicapé (AAH)	6,94	7,52	+ 0,58
Aide au poste en ESAT (GRTH)	1,21	1,21	+ 0,01
Financement des ESAT et des MDPH	1,45	1,47	+ 0,03
Autres guichets	1,17	1,00	- 0,17
Travail et emploi	3,77	2,83	- 0,94
Allocations d'indemnisation des chômeurs (fonds de solidarité)	1,64	1,05	- 0,59
Contrats en alternance	1,38	1,37	- 0,00
Exonérations sectorielles dans le secteur de l'emploi (ZRR, etc.)	0,63	0,33	- 0,30
Autres guichets	0,12	0,08	- 0,04
Ville et logement	5,53	5,73	+ 0,20
Aides personnelles au logement	5,28	5,56	+ 0,28
Autres guichets	0,25	0,17	- 0,08
Total budget général	38,27	38,04	- 0,23

Source : ministère du Budget.

• **Une réduction nette des dépenses d'intervention discrétionnaires en ligne avec la programmation triennale**

À la différence des interventions de guichet, les interventions discrétionnaires correspondent aux dispositifs pour lesquels le niveau de la dépense peut être piloté par les ministères, sans modifier de textes. En 2011, ils représentent 19,8 milliards d'euros, sur un total de dépenses d'intervention de l'État (titre 6) de 67,3 milliards d'euros.

Le montant des économies à réaliser sur la période 2011-2013 retenu en loi de programmation des finances publiques est le suivant :

RÉDUCTION DES INTERVENTIONS DISCRÉTIONNAIRES ENTRE 2011 et 2013

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013	Économies nettes cumulées 2011-2013
Économies attendues par rapport l'année n-1 (en Md€)	–	– 0,7	– 1,1	– 1	– 2,8
Économies attendues par rapport à l'année n-1 (en %)	–	– 3 %	– 5 %	– 5 %	– 13 %

Source : rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Si la loi de finances initiale pour 2011 respecte l'objectif de réduction nette de 700 millions d'euros, il est encore trop tôt pour effectuer un bilan sur l'exécution 2011. Cependant, le strict respect de la norme « zéro valeur » et la mise en œuvre de la taxation « Taïwan » à hauteur de 434 millions d'euros en loi de finances rectificative du 19 septembre 2011 sécurisent la trajectoire d'économies prévue en loi de finances.

Pour 2012, les crédits d'intervention discrétionnaires sont globalement en diminution nette de près de 900 millions d'euros (soit une baisse de 4,5 %).

L'évolution de ces dépenses serait néanmoins inférieure de 200 millions d'euros à celle initialement prévue par la programmation du budget triennal 2011-2013.

Le tableau ci-après présente, entre les années 2011 et 2012 et à champ constant, l'évolution des crédits pour les interventions discrétionnaires. Les dispositifs les plus importants sont identifiés au sein de chaque mission : il s'agit en particulier de la réduction du coût des contrats aidés (moins nombreux et moins chers que ceux encore en vigueur en 2011 compte tenu des taux majorés pratiqués dans le cadre du plan de relance de l'économie), de la réduction de la dotation en faveur de Réseau Ferré de France, de l'économie résultant de la mise en œuvre dès 2012 des conclusions de l'audit RGPP concernant les activités de garantie d'Oséo et de la poursuite de la rationalisation des aides aux entreprises.

ÉVOLUTION DES INTERVENTIONS DISCRÉTIONNAIRES ENTRE 2011 ET 2012

Interventions discrétionnaires (Md€)	LFI 2011	PLF 2012 (format constant)	Variation 2012 - 2011
Action extérieure de l'État	0,27	0,27	- 0,01
Administration générale et territoriale de l'État	0,00	0,00	- 0,00
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	0,96	0,92	- 0,04
Aide publique au développement	1,97	1,90	- 0,07
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	0,03	0,03	+ 0,00
Culture	0,63	0,68	+ 0,05
Défense	0,31	0,31	- 0,00
Direction de l'action du Gouvernement	0,03	0,03	- 0,00
Écologie, développement et aménagement durables	2,99	2,96	- 0,04
Subvention pour l'infrastructure ferroviaire (dotation RFF) et aide au fret	2,49	2,46	- 0,02
Autres interventions	0,51	0,50	- 0,01
Économie	0,30	0,25	- 0,05
Enseignement scolaire	1,77	1,85	+ 0,08
Assistance éducative (assistants de scolarité et contrats aidés)	1,39	1,47	+ 0,09
Autres interventions	0,38	0,38	- 0,00
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	0,04	0,03	- 0,01
Immigration, asile et intégration	0,30	0,29	- 0,00
Justice	0,05	0,05	- 0,01
Médias, livre et industries culturelles	1,11	0,93	- 0,18
Outre-mer	0,39	0,41	+ 0,02
Politique des territoires	0,29	0,31	+ 0,02
Recherche et enseignement supérieur	2,32	2,17	- 0,15
Dotation d'intervention de l'ANR	0,75	0,74	- 0,01
Autres interventions (dont dotations OSEO)	1,57	1,43	- 0,14
Santé	0,06	0,06	+ 0,00
Sécurité	0,06	0,05	- 0,00
Sécurité civile	0,02	0,02	- 0,00
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,06	0,04	- 0,02
Sport, jeunesse et vie associative	0,26	0,24	- 0,02
Travail et emploi	3,56	3,19	- 0,37
Contrats aidés	2,09	1,96	- 0,13
Autres interventions	1,47	1,23	- 0,24
Ville et logement	2,02	1,91	- 0,12
Total budget général	19,80	18,91	- 0,89

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

Le Rapporteur général ne peut que se féliciter de la réduction nette des dépenses d'intervention en 2011 et 2012 qui montre la capacité du Gouvernement à maîtriser ses dépenses tout en confirmant ses engagements en faveur des personnes vulnérables dont les prestations continuent de progresser (retraités, handicapés, étudiants...).

Au total, l'ensemble des mesures d'encadrement des dépenses de l'État lui permet de réaliser plus de 4 milliards d'euros d'économies en 2012 par rapport à la progression tendancielle des dépenses.

B.– PLUS DE 7 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES SUR LES DÉPENSES SOCIALES EN 2012

En 2012, la dégradation du contexte macroéconomique pèsera également sur les comptes de la sécurité sociale. D'une part, l'hypothèse de croissance du PIB a été revue à 1,75 %, au lieu de 2,25 % et la croissance de la masse salariale est dorénavant anticipée à 3,7 % au lieu de 4,5 %. D'autre part, l'inflation prévisionnelle pour 2011 devrait s'établir à 2,1 %, au lieu de 1,5 % prévu en LFSS pour 2011, ce qui se traduira par une charge supplémentaire de 0,5 milliard d'euros pour le régime général en 2012 en raison de l'indexation sur les prix des prestations familiales et vieillesse. Toutefois, la montée en charge des économies résultant de la réforme des retraites ainsi que les mesures prévues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2012 permettent d'espérer près de 7 milliards d'euros d'économies sur l'ensemble des dépenses sociales.

1.– Les économies résultant de la réforme des retraites

La loi n° 2010-1330 portant réforme des retraites du 9 novembre 2010 a fait le choix de conforter et sécuriser le système de retraites par répartition, en conciliant trois exigences fortes : assurer la soutenabilité financière des régimes, préserver l'équité entre générations comme au sein de chaque génération et garantir l'efficacité de la réforme en visant à rétablir l'équilibre des régimes à long terme sans peser à court terme sur la croissance ⁽¹⁾.

Les principales mesures sont les suivantes :

– **répondre sur le plan démographique aux besoins de financement grandissants des régimes**, comme dans de nombreux pays d'Europe, en jouant sur le paramètre de l'âge de départ à la retraite. L'âge d'ouverture des droits est porté progressivement de 60 à 62 ans et l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans, au rythme de quatre mois par génération à compter du 1^{er} juillet 2011.

L'impact annuel des mesures d'âge pour l'ensemble des régimes concernés par la réforme, y compris les régimes complémentaires, améliorera le solde du système de retraite de **5 milliards d'euros en 2012, première année de pleine montée en charge de la réforme** comme le montre le tableau ci-après.

IMPACT ANNUEL DES MESURES D'ÂGE SUR L'ÉQUILIBRE DES RÉGIMES DE RETRAITE

(en milliards d'euros 2008)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2020
Solde du système de retraite avant réforme	-32,3	-35,1	-36,6	-38,1	-38,7	-39,4	-40,3	-41,1	-42,3	-45,0
Impact annuel des mesures d'âge	0,0	1,7	5,0	6,7	7,4	9,5	14,0	17,1	18,6	20,2

Source : ministère du Travail, de la solidarité et de la fonction publique

(1) Pour plus de détail, voir l'avis n° 2768 relatif au projet de loi n° 2760 portant réforme des retraites, présenté par M. Laurent Hénart, au nom de la commission des Finances.

– **renforcer l'équité du système de retraite par des mesures de recettes ciblées et une plus grande convergence entre le public et le privé.** Ainsi, dans la fonction publique, le taux de cotisation salariale augmente de 0,27 % par an à partir du 1^{er} janvier 2011 pendant 10 ans de façon à atteindre un niveau comparable à celui du secteur privé (10,55 %). Cette mesure conduit à majorer les recettes du compte d'affectation spéciale *Pensions* et de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), comme indiqué dans le tableau ci-après. Elle devrait permettre de réaliser, au terme de la montée en charge de la mesure, une économie de 3 milliards d'euros par an, qui peut d'ores et déjà être estimée à **près de 0,5 milliard d'euros en 2012.**

ÉCONOMIES ATTENDUES DE L'AUGMENTATION DU TAUX DE COTISATION SALARIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

(en millions d'euros)

	2011	2015	2018	2020
Taux de la retenue pour pension	8,12 %	9,20 %	10,01 %	10,55 %
CAS <i>Pensions</i>	160	730	1 120	1 540
CNRACL	120	650	1 110	1 450

Source : direction du Budget

En outre, le bénéfice du minimum garanti est désormais subordonné, comme pour le régime général, à une carrière complète ou à l'atteinte de l'âge d'annulation de la décote et devrait monter en charge en 2012 permettant une économie de plus de **0,3 milliard d'euros.**

ÉCONOMIES ATTENDUES DE L'ALIGNEMENT DU MINIMUM GARANTI DE LA FONCTION PUBLIQUE SUR LE MINIMUM CONTRIBUTIF DANS LE RÉGIME GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

	2015	2020
Fonction publique d'État	140	270
CNRACL	350	650

Source : direction du Budget

Enfin, le départ anticipé des parents de trois enfants après quinze ans de service ne sera plus autorisé à compter de 2015 et permettra également de réaliser à terme des économies substantielles, évaluées à **0,2 milliard d'euros en 2012.**

ÉCONOMIES ATTENDUES DE LA SUPPRESSION DU DÉPART ANTICIPÉ DES FONCTIONNAIRES PARENTS DE TROIS ENFANTS APRÈS QUINZE ANS DE SERVICE

(en millions d'euros)

	2015	2020
CAS <i>Pensions</i>	410	450
CNRACL	470	530

Source : direction du Budget

– **préserver l’esprit de solidarité du système de retraite français en ciblant les populations les plus en difficulté** au regard du droit à la retraite et celles qui ont commencé à travailler tôt. Pour les salariés exposés à la pénibilité, une possibilité de départ anticipé à taux plein à l’âge de soixante ans est ouverte, sous certaines conditions. Le dispositif de départ des carrières longues est élargi aux salariés ayant commencé à travailler à l’âge de 18 ans. L’âge de la retraite à taux plein est maintenu à 65 ans pour certaines catégories de salariés (parents d’enfants handicapés, parents de trois enfants sous certaines conditions). Ces mesures représentent un **coût qui peut être évalué à près d’un milliard d’euros en 2012**.

– **renforcer la compréhension des règles par l’amélioration de l’information des actifs**. Ainsi, à partir de 2012, les assurés âgés de 45 ans ou plus pourront bénéficier d’un entretien personnalisé avec un conseiller de leur caisse pour faire un point d’étape sur leurs droits à retraite et sur l’impact de leurs choix personnels et professionnels sur le montant de leur pension future.

Le Rapporteur général ne peut que se féliciter de la mise en œuvre de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites qui permet de réaliser une économie nette de plus de cinq milliards d’euros en 2012 sur les prestations vieillesse ⁽¹⁾ tout en assurant le retour à l’équilibre du système de retraite par répartition en 2018.

2.– Les mesures d’économies prévues par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2012 prévoit une **réduction du déficit du régime général de 40 % en 2012** par rapport à 2010, celui-ci s’établissant à 13,9 milliards d’euros contre 18,2 milliards d’euros en 2011. Outre les nouvelles recettes fiscales en faveur de la sécurité sociale annoncées par le Premier ministre le 24 août dernier et les économies sur les prestations vieillesse résultant de la réforme des retraites, l’effort de redressement portera également sur une meilleure maîtrise des autres catégories de dépenses.

• La maîtrise des dépenses d’assurance maladie se poursuit en 2012 puisque **l’ONDAM est fixé à + 2,8 %** (contre + 2,9 % en 2011) ce qui correspond à un montant de 171,8 milliards d’euros. Le respect de l’ONDAM en 2012 représenterait une économie de 4,8 milliards d’euros par rapport à 2011.

(1) Rappelons néanmoins que si la réforme des retraites vise à assurer l’équilibre financier du système par répartition à l’horizon 2018, elle prévoit de couvrir, avant cette échéance, les déficits résiduels de la branche vieillesse par la mobilisation des ressources et des actifs du Fonds de réserve des retraites en faveur de la CADES. Le déficit de l’année 2012 de la branche vieillesse (– 5,8 milliards d’euros) et du fonds de solidarité vieillesse (– 3,7 milliards d’euros) est donc en réalité déjà financé.

Pour atteindre cet objectif, le PLFSS prévoit de réaliser **2,2 milliards d'euros d'économies** par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses. Tous les acteurs du système de soins devront poursuivre les efforts engagés et les maintenir dans la durée. Les mesures d'économies consisteront en :

– des baisses de prix des produits de santé, médicaments et dispositifs médicaux, à hauteur de 670 millions d'euros, complétées par diverses mesures portant également sur ces produits pour 100 millions d'euros (baisses de prix et mise sous tarif forfaitaire de responsabilité de certains médicaments génériques, modification des marges des grossistes – répartiteurs, déremboursement des médicaments à service médical rendu insuffisant) ;

– le renforcement de l'efficacité de notre système de soins avec la maîtrise médicalisée menée par l'assurance maladie et les agences régionales de santé (– 550 millions d'euros), l'amélioration de la performance à l'hôpital (– 450 millions d'euros avec en particulier la poursuite de la convergence ciblée des tarifs des secteurs publics et privés à hauteur de – 100 millions d'euros) et la baisse des tarifs de certains actes de biologie et de radiologie (– 170 millions d'euros) ;

– l'harmonisation et la simplification des méthodes de calcul des indemnités journalières (IJ) maladie et accidents du travail – maladies professionnelles qui seront désormais calculées sur la base du salaire net comme pour les IJ maternité en vue de la déclaration sociale nominative. Toutefois, compte tenu de la dynamique des dépenses pour les IJ maladie, et du fait que le taux de remplacement net a mécaniquement et régulièrement augmenté depuis 1970 (les hausses de cotisations sur les salaires ayant été supérieures à celles sur les IJ), une économie d'environ 220 millions d'euros sera réalisée sur celle-ci.

Il est également prévu une mise en réserve des crédits pour un montant de 545 millions d'euros. Au total, le déficit de l'assurance maladie devrait être ramené à 5,8 milliards d'euros en 2012 contre 6 milliards en 2011 (selon la dernière prévision) et 8,9 milliards en 2010.

• **La branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) devrait être structurellement équilibrée** grâce à la revalorisation de son taux de cotisation de 0,1 % depuis le 1^{er} janvier 2011.

• **Les comptes de la branche famille se redresseraient progressivement**, le déficit passant de – 2,6 milliards d'euros en 2011 à – 2,3 milliards d'euros en 2012, et ce malgré l'effort du Gouvernement en faveur des familles monoparentales ⁽¹⁾.

(1) À compter du 1^{er} juin 2012, le PLFSS prévoit d'augmenter de 40 % les plafonds de ressources des parents isolés ayant de jeunes enfants afin de leur permettre de bénéficier d'une augmentation du complément de mode de garde CMG, ce qui représente un coût de 4 millions d'euros par an. Il prévoit également l'amélioration de l'aide versée par les caisses d'allocation familiales en cas de non versement ou de versement partiel d'une pension alimentaire pour un coût de un million d'euros par an.

C.– LES MESURES COMPLÉMENTAIRES ANNONCÉES PAR LE PREMIER MINISTRE LE 24 AOÛT 2011

Avec la révision à la baisse de l'hypothèse de croissance en 2011 et 2012 (1,75 % contre 2 % en 2011 et 2,25 % en 2012), **le Premier ministre a procédé à plusieurs annonces, le 24 août 2011, afin de respecter l'objectif intangible de réduction du déficit à – 4,5 % en 2012.**

Outre l'instauration de 10 milliards d'euros de recettes supplémentaires décrites *supra*, le Premier ministre a insisté sur la nécessité de réduire encore davantage les dépenses de l'État à travers :

– un effort supplémentaire de **réduction des dépenses de l'État de un milliard d'euros** proposé « avec la majorité parlementaire » dans le cadre des débats sur le présent projet de loi de finances ;

– une **augmentation du montant des crédits mis en réserve d'un milliard d'euros** afin de se donner une marge de sécurité supplémentaire ;

– un **ajustement du bonus-malus automobile pour garantir l'équilibre budgétaire du dispositif en 2012.**

Le Rapporteur général souscrit entièrement à ces trois mesures et entend présenter ses propositions pour les mettre en œuvre.

1.– Réduire les dépenses courantes de l'État d'un milliard d'euros supplémentaires

Le contexte macroéconomique actuel impose d'accentuer les efforts en vue de réduire les dépenses publiques en agissant prioritairement sur les dépenses maîtrisables, à savoir les dépenses de l'État entrant dans le champ du périmètre « zéro valeur », c'est-à-dire les dépenses de l'État hors dette et pensions.

Dès lors, on irait ainsi au-delà de la règle « zéro valeur » votée dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 afin de **ramener le déficit budgétaire à 80,8 milliards d'euros contre une prévision de 81,8 milliards d'euros dans le cadre du présent projet de loi de finances.**

Les grands principes de cet effort supplémentaire d'un milliard d'euros pourraient être les suivants :

– l'ensemble des acteurs d'ores et déjà soumis à la règle du « zéro valeur » pourraient être mis à contribution : services de l'État, opérateurs de l'État et collectivités territoriales ;

– toutefois, la contribution relative de chacun de ces acteurs pourrait être différenciée compte tenu des efforts déjà réalisés : comme le montrent les tableaux suivants, il apparaît que les subventions pour charge de services publics des opérateurs, comme le produit des ressources affectées à certains d’entre eux, ont crû beaucoup plus rapidement que les autres dépenses de l’État ou que les concours de l’État aux collectivités territoriales.

**ÉVOLUTION ANNUELLE DES DÉPENSES DE L’ÉTAT EN VALEUR PAR TITRE
(LFI – CRÉDITS DE PAIEMENT DU BG A PÉRIMÈTRE COURANT)**

	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010
Titre 1 Dotations aux pouvoirs publics	9,68%	1,50%	- 0,50%	0,03%
Titre 2 Dépense de personnel	0,78%	- 0,02%	- 1,98%	0,00%
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	12,79%	8,90%	10,75%	1,32%
<i>Catégorie 31 Ministères</i>	<i>15,78%</i>	<i>0,92%</i>	<i>2,27%</i>	<i>1,61%</i>
<i>Catégorie 32 SCSP Opérateurs</i>	<i>9,55%</i>	<i>17,99%</i>	<i>19,02%</i>	<i>1,07%</i>
Titre 4 Charge de la dette de l’État	5,12%	4,33%	- 1,23%	6,91%
Titre 5 Dépenses d’investissement	0,66%	3,16%	- 1,73%	- 12,29%
Titre 6 Dépenses d’intervention	2,71%	14,19%	- 1,20%	- 7,87%
Titre 7 Dépenses d’opérations financières	44,32%	- 0,45%	- 0,95%	- 38,63%
TOTAL	3,26%	7,23%	- 0,19%	- 2,87%

Source : crédits de paiement prévus en loi de finances initiale ; calculs du Rapporteur général.

**ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L’ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES HORS FISCALITÉ TRANSFÉRÉE DEPUIS 2007**

	2007	2008	2009	2010	2011
ÉVOLUTION annuelle en valeur à périmètre constant de LFI n-1 à PLF n (en %)		+ 3,92 %	+ 3,2 %	+ 3,5 %	- 1,3 %

Source : annexes jaunes relatives aux collectivités territoriales.

ÉVOLUTION DES TAXES AFFECTÉES AUX OPÉRATEURS DE L’ÉTAT DEPUIS 2007 (PLF)

	2007	2008	2009	2010	2011
Taxes affectées (en millions d’euros)	7 295	7 819	8 133	8 401	8 705
ÉVOLUTION annuelle en valeur à périmètre constant de LFI n-1 à PLF n (en %)	-	+ 7,2 %	+ 4 %	+ 3,3 %	+ 3,6 %

Source : annexes jaunes relatives aux opérateurs de l’État.

Rappelons que 7 opérateurs perçoivent 85 % du montant de ces recettes affectées : pour 2011, il s’agit du Fonds CMU (1,93 milliard d’euros), des agences de l’eau (1,92 milliard d’euros), du Fonds de solidarité (1,4 milliard d’euros), du Centre national du cinéma et de l’image animée (757 millions d’euros), de l’AFITF (545 millions d’euros) et de l’ADEME (508 millions d’euros).

Par conséquent, même s’il est exact que, depuis la loi de finances initiale pour 2011, les opérateurs de l’État sont associés à l’effort de redressement des comptes publics, celui-ci reste très inférieur aux efforts demandés aux services de l’État et aux collectivités territoriales. La contribution des opérateurs à l’effort supplémentaire demandé par le Premier ministre devra donc être appréciée au regard de ces données antérieures.

Le Rapporteur général souhaite néanmoins apporter deux réserves :

– d’une part, les économies recherchées doivent en priorité porter sur des dépenses autres que les dépenses de personnel retracées sur le titre 2 (masse salariale et contributions au CAS *Pension*), de sorte qu’il conviendrait de retrancher du montant des subventions pour charge de service public la part correspondant aux dépenses de personnel. Selon les informations transmises au Rapporteur général, le montant total des subventions pour charge de service public hors dépenses de personnel s’élèverait donc à 8,6 milliards d’euros en 2011 ;

– d’autre part, il n’y a pas lieu de remettre en cause la priorité du Gouvernement en faveur de la recherche et de l’enseignement supérieur depuis 2007 tant il conditionne la croissance de demain, de sorte qu’il faudrait continuer à exonérer les opérateurs de la mission *Recherche et Enseignement supérieur* de l’effort supplémentaire à fournir. Il en est de même de Pôle Emploi pour les raisons exprimées précédemment.

Sous ces deux réserves, il pourra être demandé aux opérateurs de l’État de contribuer à l’effort de réduction des dépenses soit par le biais d’une réduction du montant de leur subvention pour charges de services public, soit par le biais d’un plafonnement du produit des taxes affectées à certains d’entre eux. Cet effort, apprécié de manière relative, pourrait être supérieur à celui demandé aux services de l’État et aux collectivités territoriales.

2.– Équilibrer les recettes et les dépenses du bonus-malus automobile

Le dispositif dit du « bonus-malus » automobile a dégagé un déficit de 214 millions d’euros en 2008, 520 millions d’euros en 2009, 521 millions d’euros en 2010. Pour 2011, le déficit est prévu à 150 millions d’euros mais, comme les exercices 2009 et 2010 l’ont montré, il n’est pas à exclure que l’écart entre prévision et exécution soit plus substantiel. Le Gouvernement estime qu’il pourrait encore atteindre 250 millions d’euros cette année.

Devant l’effort financier considérable engagé par l’État depuis 2008 et les résultats mitigés du dispositif en termes de politique économique (augmentation des importations de petits véhicules non produits en France, effet d’aubaine des constructeurs) et de politique écologique (seul le malus a un effet sur la réduction du CO₂ et les petits véhicules émettent d’autres gaz à effet de serre tout aussi nuisibles), la Cour des comptes propose de supprimer le bonus automobile.

Si cette option paraît brutale dans le contexte économique actuel, le Rapporteur général considère en revanche que le rééquilibrage du dispositif devient inéluctable. Deux options sont envisageables :

– soit l’on supprime le compte de concours financier auquel se rattache le financement du bonus-malus (programme 871). Dans cette hypothèse, le Gouvernement continuerait de verser un bonus mais ne pourrait le faire qu’à

travers un financement du budget général à partir d'une mission (par exemple la mission *Économie* ou la mission *Écologie*) dans le cadre de la norme de dépense stabilisée en valeur. Le Gouvernement pourrait alors majorer les crédits et les recettes du budget général compte tenu de la suppression du compte (il s'agirait ainsi d'une mesure de périmètre) et tout écart par rapport à la prévision devrait s'imputer sur d'autres postes de dépenses du périmètre de la norme « zéro valeur » ;

– soit l'on transforme le compte de concours financiers sur lequel les opérations budgétaires y afférentes sont retracées, en compte d'affectation spéciale. L'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit, en effet, que le montant des dépenses retracées sur un compte d'affectation spéciale ne peut, à aucun moment, être supérieur au montant de ses recettes. En d'autres termes, la dépense de « bonus » ne pourrait excéder la recette tirée du « malus » prévue en LFI. En effet, selon l'article 21 de la LOLF, si les recettes du CAS ne suffisent pas, elles ne peuvent être complétées que par un versement du budget général dans la limite de 10 % des crédits initiaux du compte.

Dans ces deux hypothèses, l'économie constatée sur tableau l'équilibre pour 2012 correspondrait au déficit prévisionnel du compte pour 2012, soit 112 millions d'euros. En cas de dérapage de la dépense liée au bonus, le Gouvernement aurait alors trois possibilités complémentaires : augmenter le barème du malus, ce qui suppose une modification de la loi ; réduire le barème du bonus par voie réglementaire (modification du décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007) ; ou compenser le coût du dérapage par la réduction d'autres dépenses du budget général dans le respect de la règle « zéro valeur » (et seulement dans la limite de 10 % des crédits initiaux dans la seconde hypothèse).

3.– Augmenter la réserve de précaution d'un milliard d'euros

Pour respecter les engagements pris devant la représentation nationale et assurer en gestion le respect du plafond global des dépenses du projet de loi de finances pour 2012, le Gouvernement compte, en 2012 comme les années précédentes, employer le dispositif de réserve de précaution prévu au 4^o bis de l'article 51 de la LOLF. En effet, les précédentes gestions ont démontré que l'instauration d'un cadre pluriannuel des finances publiques, qui donne certes aux gestionnaires les capacités de réaliser une programmation financière fiable sur trois ans et donc une meilleure budgétisation, ne permet pas de lever tous les risques financiers liés à la réalisation d'aléas en cours de gestion. Les résultats obtenus ces dernières années ont par ailleurs démontré la nécessité et l'intérêt d'un dispositif de mise en réserve même si l'on s'avère parfois insuffisant.

Le Premier ministre propose donc cette année de relever le taux de mise en réserve pour 2012 afin d'augmenter le montant de la réserve effectivement disponible de près d'un milliard d'euros.

À cet effet, il serait procédé en début d'année à la mise en réserve, sur chaque programme, de 0,5 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur le titre des dépenses de personnel (soit 0,6 milliard d'euros) et de 6 % sur les autres titres (soit 6,8 milliards d'euros), au lieu de 5 % en 2011.

Pour atténuer les contraintes qu'elle pourrait introduire, la mise en réserve appliquée aux crédits portant sur les subventions pour charges de service public sera réduite en début de gestion, comme chaque année, au prorata de la part des dépenses de personnel que ces subventions contribuent à financer chez les opérateurs (évalué à 0,8 milliard d'euros en 2011).

La réserve de précaution 2012, dont le montant réellement disponible s'élèvera donc à 6,6 milliards d'euros (constituée d'environ 0,6 milliard d'euros de crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et d'environ 6 milliards d'euros sur les autres titres), permettra de faire face aux contraintes apparaissant en cours d'exercice et d'assurer le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement. **À titre de comparaison, le montant réel de la mise en réserve initiale en 2011 s'élevait à 5,6 milliards d'euros en crédits de paiement.**

Comme chaque année, elle pourra être aménagée en cours de gestion pour tenir compte du caractère obligatoire de certaines dépenses⁽¹⁾. Pour les programmes d'intervention sur lesquels l'État ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire d'attribution, les crédits mis en réserve seront libérés, sauf diminution du nombre de bénéficiaires des dispositifs. En contrepartie, un contrôle renforcé sera réalisé sur les autres mises en réserve afin d'éviter leur positionnement sur des dépenses obligatoires.

**PROGRAMMES D'INTERVENTION TRADITIONNELLEMENT EXONÉRÉS
DE TAXATION INTERMINISTÉRIELLE**

Mission	Programmes exonérés	N°
Justice	Accès au droit et à la justice	101
Ville et logement	Aide à l'accès au logement	109
	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	177
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes	119
	Concours financiers aux départements	120
	Concours financiers aux régions	121
	Concours spécifiques et administration	122
Solidarité, insertion et égalité des chances	Handicap et dépendance	157
Engagements financiers de l'État	Majoration de rentes	168
Santé	Protection maladie	183
Régimes sociaux et de retraite	Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	195
	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	197
Immigration, asile et intégration	Immigration et asile	303

(1) Voir l'annexe 2 de la circulaire DF-1BE-10-3098 du 6 décembre 2010 concernant la mise en réserve 2011.

Enfin, la réserve de précaution portera comme en 2010 et 2011 le dispositif du fonds financier « 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. Elle sera ainsi abondée et répartie par programme en début de gestion à hauteur de 100 millions d'euros. L'intégralité de ce fonds sera libérée et redistribuée aux ministères atteignant leurs objectifs en matière de développement durable selon le mécanisme d'intéressement déjà retenu depuis 2010.

II.- LA HAUSSE DES IMPÔTS EN 2012, DEUXIÈME CONDITION DU REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE

Pour la deuxième année consécutive, le Gouvernement prévoit, en 2012, une hausse discrétionnaire des prélèvements obligatoires. D'un montant d'environ 0,6 % de PIB, un tel effort est la condition de la crédibilité du redressement budgétaire puisque, sans lui, il est certain que l'objectif de déficit public fixé pour 2012 ne serait pas atteint.

A.- LES HAUSSES D'IMPOSITIONS PRÉVUES EN 2012

1.- Les mesures annoncées le 24 août 2011

Le 24 août 2011, le Premier ministre a annoncé un plan destiné à accroître les ressources publiques pour assurer le respect des engagements de réduction du déficit public pris par la France devant ses partenaires et ses créanciers.

D'un montant total de 10,5 milliards d'euros à compter de 2012, ce plan voit sa mise en œuvre passer par quatre voies différentes. Alors que la seconde loi de finances rectificative pour 2011 a engagé l'essentiel de l'effort et permettrait une hausse des ressources d'environ 7 milliards d'euros en 2012, le présent projet de loi la complète par trois mesures d'un rendement attendu de 420 millions d'euros. Sur le volet social, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 devrait prévoir 2,2 milliards d'euros de recettes supplémentaires, auxquels s'ajouteraient 810 millions d'euros par voie réglementaire – hausse du prix du tabac et des taux des cotisations patronales dans le secteur de l'énergie.

Au total, le montant de ressources supplémentaires en 2012 atteindrait 9,3 milliards d'euros et se situe dans un ordre de grandeur proche du plan de hausse des ressources adopté à l'automne 2010 et dont le montant en 2011 était prévu à 10,7 milliards d'euros.

Le tableau ci-après illustre la répartition des mesures de hausse de ressources entre ces quatre voies de mise en œuvre. Comme l'an dernier, la multiplication des mesures permet de réaliser un pilotage fin de l'ajustement budgétaire et d'en limiter l'impact sur la croissance.

IMPACT BUDGÉTAIRE DU PLAN DE HAUSSE DES IMPÔTS

(en millions d'euros)

		2011	2012	Total
État	IS – Report des déficits	500	1 500	2 000
État	Accise sur le prix des chambres d'hôtel	8	88	96
État/ASSO	Suppression de l'abattement sur les plus-values immobilières	–	2 020	2 020
État	Hausse de 5 % à 10 % de la quote-part pour frais et charges	150	100	250
État	Suppression du régime du bénéfice mondial consolidé	150	50	200
ASSO	Prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine (12,3 % à 13,5 %)	190	1 110	1 300
ASSO	Hausse taux TSCA contrats responsables	100	1 000	1 100
TOTAL LFR septembre 2011		1 098	5 868	6 966
État	Taxe sur le revenu fiscal de référence	–	200	200
État	Suppression abattement IS DOM	–	100	100
ASSO	Taxe sur les boissons sucrées	–	120	120
TOTAL PLF 2012		–	420	420
ASSO	Réintégration des heures supplémentaires dans le calcul des allègements de charges	–	600	600
	Abattement CSG pour frais professionnels	–	550	550
	Hausse de deux points du forfait social	–	410	410
	Taxe sur les alcools forts	–	300	300
	Clarification C3S	–	150	150
	CLCA et COLCA dans le champ de la CSG	–	140	140
	Barème de la TVS	–	100	100
	Limitation abattement frais professionnels au seul salaire	–	70	70
TOTAL PLEFS 2012		–	2 320	2 320
ASSO	Hausse de 6 % des prix du tabac	90	510	600
	Cotisations sociales patronales énergie	–	210	210
TOTAL voie réglementaire		90	720	810
TOTAL		1 188	9 328	10 516

Le produit de ces nouvelles recettes serait affecté, à hauteur de 6,5 milliards d'euros, soit environ 60 %, à la sécurité sociale, et à hauteur de 4 milliards d'euros, soit environ 40 %, à l'État.

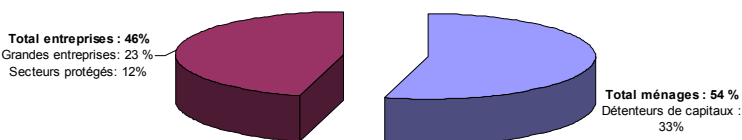
Le caractère pérenne de ces nouvelles recettes est acquis, à l'exception de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus – appelée à disparaître lorsque l'objectif de 3 % de déficit sera atteint – et de la ressource tirée de la nouvelle règle d'imputation des déficits sur l'impôt sur les sociétés. Cette dernière mesure constitue un gain de trésorerie puisque, sous réserve de la pérennité de l'entreprise, le déficit qui ne sera pas passé une année le sera les années suivantes. En conséquence, le Gouvernement prévoit que le rendement de la mesure devrait décroître progressivement pour s'annuler en 2015.

2.– Une hausse des ressources partagée par les ménages et les entreprises

Comme l'indique le graphique ci-dessous, la hausse discrétionnaire des ressources en 2012 pèserait à parts quasiment égales entre ménages et entreprises ⁽¹⁾. Au sein de ces catégories, les ménages détenteurs de capitaux, les grandes entreprises et celles protégées de la concurrence internationale contribueraient pour plus des deux tiers au montant attendu de la hausse des ressources.

Le Rapporteur général estime que l'effort proposé par le **Gouvernement est également réparti entre les ménages en raison de leurs facultés et qu'il préserve l'avenir en protégeant les petites et moyennes entreprises ainsi que les entreprises exposées à la concurrence internationale.**

LA RÉPARTITION DE L'EFFORT EN RECETTES



En ce qui concerne les ménages, l'effort est ciblé, pour près des deux tiers, sur les détenteurs de capitaux et les hauts revenus, *via* la réforme de l'imposition sur les plus-values immobilières, la hausse des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et la taxe sur le revenu fiscal de référence.

En ce qui concerne les entreprises, l'effort est ciblé, pour approximativement plus des trois quarts, sur les grandes entreprises et les secteurs protégés de la concurrence internationale.

Plus de la moitié l'effort devrait peser sur les grandes entreprises qui bénéficient particulièrement du régime actuel de reports en avant et qui sont visées par la suppression du régime du bénéfice mondial consolidé et par la hausse de 10 % de la quote-part pour frais et charges. Les entreprises du secteur de l'énergie, principalement EDF, sont concernées par la hausse des cotisations patronales dans le secteur.

(1) Sur la base d'une hypothèse conventionnelle de répartition à parité entre ménages et entreprises de la hausse de la fiscalité indirecte.

Environ un quart de l'effort pesant sur les entreprises pourrait concerner celles qui ne sont pas exposées à la concurrence internationale. Les nouvelles modalités de calcul des allègements de charges vont s'appliquer aux entreprises employant des travailleurs peu qualifiés et donc souvent peu engagées sur le marché international. La hausse de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance constitue une mise à contribution des mutuelles qui relèvent d'un secteur réglementé.

3.— Le volet fiscal du projet de loi de finances pour 2012

Dans la mesure où l'essentiel des mesures de rendement ont été adoptées au mois de septembre dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2011, le volet fiscal inclus dans la première partie du présent projet de loi est relativement concis.

La principale mesure est la contribution des hauts revenus par l'instauration d'une taxe sur le revenu fiscal de référence. Alors que l'instauration d'une tranche supplémentaire d'impôt sur le revenu n'aurait aucun impact sur les revenus du patrimoine imposés sur une base forfaitaire, le choix du revenu fiscal de référence permet d'inclure l'ensemble de ces revenus et constitue donc une assiette plus représentative des revenus des contribuables.

La seconde partie du présent projet de loi contient plusieurs mesures tendant à reconduire plusieurs dispositifs existants. Contrairement à la pratique suivie depuis plusieurs années, ces mesures dont l'impact budgétaire est décalé dans le temps viendront globalement en amélioration du solde à compter de 2013.

Le Rapporteur général salue le choix du Gouvernement qui s'engage au-delà de la législature pour garantir le respect de la trajectoire de déficit sur laquelle la France s'est engagée.

Le dispositif « Scellier », créé à l'automne 2008 alors que l'évolution du marché immobilier était particulièrement incertaine, est aménagé pour s'adapter à un contexte de marché qui ne nécessite plus une impulsion aussi importante que celle rendue nécessaire au moment de la récession. Le crédit d'impôt « développement durable » est recentré sur les matériels dont la performance énergétique est la meilleure. Enfin, le « rabot » sur les dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu est amplifié de 10 % supplémentaires et produirait une nouvelle économie de l'ordre de 300 millions d'euros en 2013.

Au total, le volet fiscal du présent projet de loi améliorerait les ressources publiques d'environ 350 millions d'euros à compter de 2013 selon la répartition suivante.

IMPACT 2013 DES MESURES FISCALES DE SECONDE PARTIE
(en millions d'euros)

« Rabet »	200
Crédit d'impôt développement durable	105
Crédit d'impôt travaux personnes âgées	30
Aménagement du « Scellier »	17
Réduction d'impôt location meublée	-1
TOTAL	351

L'effort ainsi engagé serait complété par la mise en œuvre de la taxe « poids lourds », dont le rendement est attendu à 1 milliard d'euros en 2013, et compenserait la disparition de la taxation exceptionnelle sur la réserve de capitalisation des compagnies d'assurance, adoptée en loi de finances pour 2011 et dont le montant est estimé à 850 millions d'euros.

B.- QUEL AVENIR POUR LE PRODUIT DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS ?

Le Rapporteur général souhaite mettre en lumière le fait que, si l'impôt sur les sociétés est inférieur aux prévisions en 2011 et son rebond moins rapide que prévu, une telle faiblesse pourrait ne pas être passagère mais tenir à des éléments de fond caractérisant cette imposition. Après une forte croissance au cours de la décennie 1990, le produit de l'impôt sur les sociétés s'est, en effet, effrité pendant les années 2000 et laisse entrevoir une faiblesse structurelle de l'imposition.

La part de l'impôt sur les sociétés dans le PIB passe de 1,1 % – 15 milliards d'euros en 1992 – à 2,7 % en 2001 – 40,7 milliards d'euros – avec une hausse de 15 milliards d'euros sur les seules années 1998, 1999 et 2000. Cette hausse de 1,6 % de PIB ne serait que partiellement due aux mesures nouvelles, la principale étant la mise en place de la surcontribution en 1995 – pour 0,15 % de PIB. Elle serait donc due à une croissance spontanée particulièrement dynamique.

Sur le cycle économique 2002-2008 en revanche, la part de l'impôt sur les sociétés dans le PIB reste stable à 2,5 %. Certes il résiste à des mesures nouvelles amputant son rendement d'environ 0,5 % de PIB. Toutefois, si la dynamique constatée dans les années 1990 s'était poursuivie, sa part dans le PIB aurait atteint 3,5 %. L'évolution du produit de l'impôt sur le dernier cycle économique laisse donc penser qu'il a perdu une grande part du dynamisme qui le caractérisait dans les années 1990.

En l'absence d'éléments factuels, il est difficile d'expliquer une telle chute du dynamisme de l'impôt sur les sociétés sur la décennie 2000. Quelques éléments peuvent néanmoins être avancés.

Une première piste pourrait conduire à estimer que les entreprises françaises ont été moins rentables sur la décennie 2000, comme semble le prouver la dégradation du solde commercial depuis plusieurs années, et qu'en conséquence leur bénéfice fiscal a vu sa croissance ralentie. On constate pourtant que le taux de

marge des sociétés non financières est globalement stable depuis le début des années 1990 et ressort généralement entre 30 et 31 %. Un tel constat laisse penser que, toutes choses égales par ailleurs, le bénéfice fiscal n'a pas diminué dans les années 2000.

Une seconde piste pourrait conduire à penser que le chiffrage des mesures nouvelles à l'impôt sur les sociétés est défaillant. À titre d'exemple, l'extension illimitée du report en avant des déficits imputables était chiffrée, en 2004, à seulement 40 millions d'euros, ce qui semble faible. De même, la taxation des plus-values sur titres de participation a fait l'objet de critiques mais semble aujourd'hui correctement évaluée, à 2,9 milliards d'euros. Il semble néanmoins peu probable que ces incertitudes sur le chiffrage des mesures nouvelles expliquent la totalité du moindre dynamisme de l'IS entre la décennie 1990 et la décennie 2000.

Enfin, fondée sur les constats étayés dans le rapport sur l'application de la loi fiscale présentée en juillet dernier, une dernière piste pourrait être liée aux pratiques d'optimisation des grands groupes internationaux. Le développement de tels groupes a été un élément marquant entre le milieu des années 1990 et la fin des années 2000 – par exemple, Total, BNP-Paribas, Danone... – et aurait pu conduire à la forte diminution de leur contribution à l'impôt sur les sociétés. Une telle piste suppose que la part des grandes entreprises dans le produit de l'impôt sur les sociétés était plus importante dans les années 1990 que dans les années 2000, ce qui reste à prouver.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Rapporteur général estime que l'impôt sur les sociétés doit concentrer l'attention et que le rattrapage mécanique espéré par le Gouvernement, qui anticipe une progression de son produit de 2 % de PIB en 2011 à 2,5 % de PIB en 2013, ne doit pas être considéré comme acquis. Il l'est d'autant moins qu'un stock de reports représentant plus de 50 milliards d'euros de droits a été constaté au 31 décembre 2010 et que la mesure relative à la limitation de ces reports n'a qu'un impact limité dans le temps – son effet budgétaire étant censé être nul à compter de 2015.

C.– UN OBJECTIF DE DÉPENSE FISCALE JAMAIS RESPECTÉ DEPUIS SA CRÉATION

Instauré pour la première fois en projet de loi de finances pour 2009 à la demande de la commission des Finances, l'objectif de dépense fiscale se révèle être un instrument utile mais dont la portée est fortement limitée par la qualité des prévisions sur lesquelles il se fonde.

Le Gouvernement détermine en effet l'objectif de dépense fiscale sur la base d'une hypothèse de stabilité en valeur de la plupart des dépenses fiscales. Or, il existe une tendance à une augmentation spontanée, soit parce que certaines dépenses sont en phase de montée en charge – par exemple, crédit impôt recherche, crédit d'impôt en faveur des intérêts d'emprunt ou dispositif

« Scellier » –, soit parce leur évolution est directement ou indirectement liée à la croissance des revenus – abattements à l'impôt sur le revenu par exemple – ou de la consommation – taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que ni l'objectif de dépense fiscale pour 2010 ni celui pour 2011 n'aient été respectés.

En 2010, la prévision révisée anticipait un dépassement de 700 millions d'euros par rapport à la prévision. Le Rapporteur général remarque qu'aucune information n'est transmise sur le respect de l'objectif de dépense fiscale pour 2010. Pourtant, une telle information devrait trouver sa place dans le présent projet de loi dès lors que le Gouvernement n'a pas été en mesure de transmettre ces éléments en loi de règlement pour 2010.

L'objectif de dépense fiscale pour 2011 avait été fixé à 65,3 milliards d'euros, ce qui impliquait une diminution spontanée de l'ordre de 500 millions d'euros. Il n'est pas étonnant que, en dépit de la suppression du régime du bénéficiaire mondial consolidé dans la dernière loi de finances rectificative, il soit revu à la hausse dans le présent projet de loi, à 67,5 milliards d'euros. La hausse atteindrait, hors impact des changements de méthode d'évaluation, 1,9 milliard d'euros et l'objectif de stabilisation en valeur des dépenses fiscales, prévu par l'article 9 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, ne serait probablement pas respecté.

Le tableau suivant récapitule les principaux écarts anticipés. Outre le traditionnel surcoût sur la prime pour l'emploi – constaté chaque année depuis 2006 –, on constate que l'ensemble des dispositifs de taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée étaient supposés stables en valeur alors que la consommation croît tendanciellement au même rythme que le PIB. Par ailleurs, la prévision de l'abattement de 10 % sur les pensions était fondée sur une croissance de 2,2 %, bien loin de la progression de 6 % des dépenses d'assurance vieillesse anticipée, pour 2010, par le projet de loi de financement pour 2011.

LE COÛT DES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES EN 2010

(en millions d'euros)

		Prévision	Révisé	Écart
IR	Crédit d'impôt salariés à domicile	1 750	1 890	140
	Prime pour l'emploi	2 980	3 200	220
	Réduction d'impôt au titre des dons	1 000	1 080	80
	Scellier	300	405	105
	Abattement 10% sur pensions	2 700	2 880	180
	Exo intérêts et primes épargne logement	440	560	120
IS et IR	CIR	2 100	2 275	175
	Crédit d'impôt apprentissage	410	470	60
TVA	TVA Hôtels	930	980	50
	TVA Campings	170	230	60
	TVA HLM	100	150	50
	TVA Cantine	900	1 015	115
	TVA certaines opérations logements sociaux	900	1 030	130
	TVA logements travaux	5 050	5 200	150

L'objectif de dépense fiscale pour 2012 est fixé, à 65,9 milliards d'euros, en baisse de 1,6 milliard d'euros par rapport à la prévision révisée de 2011. Cette baisse résulterait de l'effet combiné de mesures nouvelles, représentant une économie estimée à 1,9 milliard d'euros, et d'une croissance spontanée de 0,3 milliard d'euros.

Cette dernière hypothèse est à nouveau fondée sur la projection conventionnelle d'une stabilité en valeur d'une grande partie des dépenses fiscales par rapport à l'année précédente. En dépit du fait que les prévisions de dispositifs de taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée sont revues à la hausse par rapport à 2011, une stabilisation globale semble optimiste compte tenu de la dynamique naturelle des dépenses fiscales, décrite plus haut. Il n'est donc pas à exclure que, comme chaque année depuis sa création, l'objectif de dépense fiscale ne sera pas respecté en 2012.

Parmi les mesures nouvelles, on peut noter le « rabot » et la mesure « photovoltaïque », prévus en loi de finances pour 2011 et qui représenteraient une économie de respectivement 0,4 milliard d'euros et 0,6 milliard d'euros. Il convient de noter que l'objectif de dépenses fiscales ne prend en compte que les mesures recensées dans le tome II de l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens. Ni les suppressions de mesures dérogatoires mais non définies comme « dépenses fiscales » – mesure « mariage » de la loi de finances pour 2011 – ni les suppressions de dépenses fiscales liées à une imposition affectée à une personne morale autre que l'État – par exemple, la suppression du taux réduit de taxe sur les conventions spéciales d'assurance sur les contrats solidaires et responsables – n'ont donc aucun impact sur l'objectif. L'effort de protection de l'assiette des impositions de toute nature, entamé en loi de finances pour 2011, n'est donc qu'imparfaitement traduit dans les évolutions de l'objectif de dépense fiscale.

III.- RÉDUIRE LE DÉFICIT À 4,5 % DU PIB EN 2012 ET LUTTER CONTRE LA PROGRESSION DE LA DETTE PUBLIQUE

A.- RESPECTER LA TRAJECTOIRE DE DÉFICIT PUBLIC POUR PRÉSERVER LE CRÉDIT DE LA FRANCE

La conservation de la notation « AAA » accordée par les principales agences de notation est cruciale non seulement parce que sa perte renchérirait le coût de refinancement de l'État, mais également parce que l'ensemble du dispositif de stabilisation financière de la zone euro est fondé sur les États disposant de cette notation – au premier chef desquels la France et l'Allemagne.

La principale condition du maintien de cette notation est le respect de la trajectoire de déficit public prévue en loi de programmation.

1.– La réduction du déficit de l'État

La prévision de déficit de l'État pour 2011 n'est pas modifiée par rapport à la dernière loi de finances rectificative et demeure à 95,5 milliards d'euros. Plusieurs indicateurs laissent toutefois penser qu'une nouvelle dégradation puisse être constatée avant la fin de l'année ou en loi de règlement.

Pour 2012, il est prévu à 81,7 milliards d'euros. À l'issue de la discussion parlementaire, il pourrait s'établir à 76,8 milliards d'euros si le milliard d'économies annoncé est effectivement trouvé et si le fonds européen de stabilité financière reprend les engagements pris par les États dans le cadre du premier plan d'aide à la Grèce.

La réduction du déficit de l'État apparaît en retard par rapport aux prévisions faites dans le dernier programme de stabilité. Il est probable que ce retard soit dû au moindre dynamisme qu'escompté sur l'impôt sur les sociétés ainsi qu'au surcoût constaté, en 2011, sur la charge de la dette.

a) Une prévision de déficit pour 2011 maintenue malgré des tendances haussières préoccupantes

La prévision de solde de l'État en 2011 n'est pas modifiée par rapport à la dernière loi de finances rectificative et s'établit à 95,5 milliards d'euros. Rappelons que les deux réévaluations successives du solde en lois de finances rectificatives sont dues, à titre principal, à la révision à la baisse de l'impôt sur les sociétés liée à une surévaluation de la croissance du bénéfice fiscal 2010 – prévu à 15 % et constaté à 5,1 %. Elle est également liée à la révision à la hausse, pour 1,4 milliard d'euros, de la charge de la dette indexée sur l'inflation.

La prévision de solde pour 2011 n'est pas modifiée en dépit de mouvements divers retracés dans le tableau suivant.

LA PRÉVISION DE SOLDE POUR 2011

(en milliards d'euros)

Solde LFI 2011	– 91,6
Solde LFR 1	– 92,3
Solde LFR 2	– 95,5
Recettes fiscales nettes	0,9
Recettes non fiscales	– 0,4
Réforme de la taxe professionnelle	0,1
<i>dont recettes fiscales liées à la réforme de la taxe professionnelle</i>	<i>0,6</i>
<i>Compensation taxe professionnelle</i>	<i>– 0,5</i>
Solde comptes spéciaux (hors impact réforme TP)	– 0,6
Solde révisé 2011	– 95,5

La taxe professionnelle et sa réforme emportent plusieurs effets non anticipés et décrits plus bas, dont l'effet cumulé améliorerait le solde de 0,1 milliard d'euros par rapport à la dernière prévision.

En dehors de ces effets propres à la réforme de la taxe professionnelle, **les tendances vont plutôt dans le sens d'une dégradation du solde**. Certes, le dynamisme des retenues à la source et prélèvements sur les revenus du capital, de l'impôt de solidarité sur la fortune et des produits sur les jeux entraînent un surplus de recettes – à hauteur de respectivement 0,6 milliard d'euros, 0,2 milliard d'euros et 0,3 milliard d'euros – et expliquent la plus-value anticipée sur les recettes fiscales nettes.

Toutefois, de moindres prélèvements sur la Caisse des dépôts, la Banque de France et la Coface sont à l'origine de la dégradation de 0,4 milliard d'euros des recettes non fiscales par rapport à la dernière prévision. Cette révision à la baisse de la prévision aurait été plus importante sans un prélèvement, inédit depuis 2007, de 200 millions d'euros sur Natixis.

Enfin, déduction faite des effets non prévus de la réforme de la taxe professionnelle, le solde des comptes spéciaux se dégraderait de 0,6 milliard d'euros supplémentaires.

Au final, **la prévision révisée pour 2011 n'est stable qu'en raison des recettes exceptionnelles** apportées par les « queues de comète » de la taxe professionnelle, des recettes non récurrentes liées à sa réforme et par le prélèvement sur Natixis. Compte tenu des incertitudes, décrites plus bas, sur la prévision de taxe sur la valeur ajoutée et de cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés, **il ne serait pas étonnant que le déficit soit revu à la hausse dans la loi de finances rectificative de fin d'année ou en loi de règlement**.

Une telle issue paraît d'autant plus possible que les recettes exceptionnelles qui avaient été mobilisées en fin d'année 2010 pour contenir la dégradation du déficit en exécution ne semblent plus être un recours. Pour mémoire, l'État avait effectué des prélèvements supplémentaires sur le fonds d'épargne et sur la Société de prise de participations de l'État et avait repoussé à 2011 un versement de 900 millions d'euros au titre d'une condamnation dans une affaire de précompte mobilier – qui est budgété en 2011.

L'éventuelle dégradation du solde pourrait toutefois être compensée par la possible reprise du premier programme d'aide à la Grèce par le fonds européen de stabilité financière. Dans une telle hypothèse, la dépense de l'État serait allégée d'environ 2,1 milliards d'euros et le solde en comptabilité budgétaire amélioré d'autant. En revanche, pour les raisons indiquées plus haut, le solde en comptabilité nationale ne serait pas modifié.

En comptabilité nationale, le solde de l'État s'établirait à 92,1 milliards d'euros en 2011. Ni les prêts à la Grèce, estimés à 7,7 milliards d'euros, ni les remboursements des prêts aux constructeurs automobiles, pour 3,8 milliards d'euros, ne sont en effet à comptabiliser car ils sont considérés comme des opérations patrimoniales sans impact sur le solde.

Il convient, par ailleurs, de remarquer que, dans le cadre des investissements d'avenir, les dépenses des fonds gérés par la Caisse des dépôts – avances remboursables et subventions – sont considérées comme transparents vis-à-vis de l'État. Elles sont donc intégrées dans le calcul du solde en comptabilité nationale et viendraient le dégrader de 0,2 milliard d'euros en 2011.

Le tableau suivant récapitule les principaux retraitements constituant « la clé de passage » du solde de l'État en comptabilité nationale.

LE SOLDE 2011 EN COMPTABILITÉ NATIONALE

(en milliards d'euros)

Solde 2011 en comptabilité budgétaire	- 95,5
Budget général (droits constatés et opérations financières)	- 0,3
Comptes spéciaux	3,2
<i>dont prêts à la Grèce</i>	7,7
<i>dont remboursement des prêts aux constructeurs automobiles</i>	- 3,8
Opérations réelles du Trésor	0,6
<i>dont remises de dettes en faveur d'États étrangers</i>	- 0,7
<i>dont primes et décotes à l'émission de titres</i>	1,7
Solde 2011 en comptabilité nationale	92,1

b) Une forte réduction du déficit en 2012 qui dépendra de l'évolution spontanée des recettes fiscales

Le déficit de l'État pour 2012 est prévu à 81,7 milliards d'euros, soit une diminution de 13,8 milliards d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2011. Après prise en compte du milliard d'euros d'économies attendu de la discussion parlementaire et dans l'hypothèse d'une reprise par le fonds européen de stabilité financière des engagements pris dans le cadre du premier programme à la Grèce – 3,9 milliards d'euros budgétés pour 2012 –, le solde de l'État pourrait s'établir à 76,8 milliards d'euros au moment de l'adoption définitive du présent projet de loi.

LE SOLDE DE L'ÉTAT EN 2012

(en milliards d'euros)

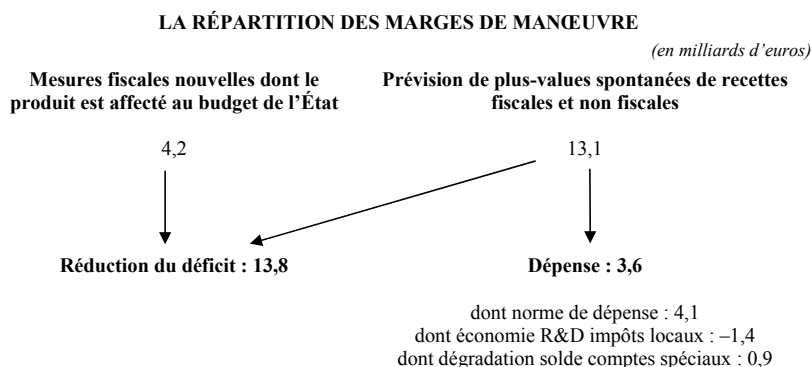
Solde révisé 2011	- 95,5
Dépenses (y compris R&D d'impôts locaux)	- 2,7
<i>dont dépenses hors R&D d'impôts locaux</i>	- 4,1
<i>dont R&D d'impôts locaux</i>	1,4
Recettes fiscales nettes	17,8
<i>dont croissance spontanée</i>	13,6
<i>dont mesures nouvelles</i>	4,2
Recettes non fiscales	- 0,5
Solde comptes spéciaux	- 0,9
Prévision 2012	- 81,7

La forte réduction du déficit serait d'abord obtenue par le rebond des recettes fiscales nettes dans un contexte de rattrapage à la suite de l'effondrement constaté en 2009, ainsi que par les mesures nouvelles qui, pour la deuxième année consécutive, amélioreraient le solde. Le premier de ces deux éléments constitue le principal aléa pesant sur la prévision de déficit pour 2012.

En dépense, il convient de noter, outre le respect de la double norme, l'impact positif de la réforme de la taxe professionnelle qui allégerait de 1,4 milliard d'euros les dégrèvements d'impôts locaux.

Le solde des comptes spéciaux serait négatif, à - 4,6 milliards d'euros, soit une dégradation de 0,9 milliard d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2011. Ce solde négatif serait principalement dû au déficit du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* dont le solde prévisionnel ressort également à -4,6 milliards d'euros, en raison de 3,9 milliards d'euros de prêts à la Grèce et de plans de consolidation de dette de la Côte d'Ivoire et de la Guinée.

Comme en 2011, l'intégralité des recettes supplémentaires est affectée à la réduction du déficit, au financement d'une dépense maîtrisée et d'une dégradation supplémentaire du solde des comptes spéciaux.



En comptabilité nationale, le déficit de l'État, estimé à 81,7 milliards d'euros en comptabilité budgétaire, atteindrait 77,4 milliards d'euros en raison principalement du retraitement des prêts à la Grèce pour 3,9 milliards d'euros.

Les dépenses des fonds gérés par la Caisse des dépôts dans le cadre des investissements d'avenir dégraderaient le solde de l'État en comptabilité nationale de 0,6 milliard d'euros en 2012.

2.- L'objectif intangible de réduction du déficit public

La prévision de déficit public en 2011 est maintenue à 5,7 % du PIB. Si une dégradation du solde de l'État n'est pas impossible, le solde des autres sous-secteurs d'administration publique, et plus particulièrement celui des collectivités territoriales, pourrait être meilleur que prévu.

Sur la base d'une hypothèse de croissance du PIB en volume de 1,75 %, le déficit public atteindrait 4,5 % du PIB en 2012. Une révision à la baisse de 0,5 % de la croissance du PIB entraînerait une dégradation du déficit public de 0,2 % à 0,3 % de PIB.

a) La prévision de déficit public pour 2011 inchangée, les voies et moyens pour l'atteindre modifiés

La prévision de déficit public pour 2011 – 5,7 % de PIB – reste inchangée. Toutefois, l'équilibre entre hausse des prélèvements obligatoires et diminution de la dépense publique ainsi que la répartition du déficit entre sous-secteurs d'administration publique sont différents de la prévision faite dans le dernier programme de stabilité.

LES PRÉVISIONS DE TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET DE DÉPENSE PUBLIQUE
(en % de PIB)

	2010	2011	2012
Taux de prélèvements obligatoires – PSTAB	41,9	42,9	43,2
<i>Taux de prélèvements obligatoires – Projet de loi</i>	<i>42,5</i>	<i>43,7</i>	<i>44,5</i>
Taux de dépense publique – PSTAB	56,2	55,7	54,9
<i>Taux de dépense publique – Projet de loi</i>	<i>56,6</i>	<i>56,3</i>	<i>55,8</i>

Les prévisions révisées associées au présent projet de loi conduisent à constater qu'en 2011, la quasi-totalité de la réduction du déficit public repose sur la hausse des prélèvements obligatoires. Après 42,5 % en 2010, le taux de prélèvements obligatoires atteindrait 43,7 % en 2011, soit une hausse de 1,2 % couvrant une grande partie de l'amélioration du solde. Cette hausse ne serait toutefois due qu'à hauteur de 0,5 % à des mesures discrétionnaires. Le solde serait lié à la disparition des mesures temporaires affectant l'exercice 2010 – « bosse » de la réforme de la taxe professionnelle et mesures fiscales de relance – et à une surréaction des prélèvements obligatoires à la croissance dont l'effet est estimé à 0,2 % de PIB.

Le taux de dépenses publiques pourrait être en diminution de 0,1 % hors impact mécanique de la disparition de mesures de relance (– 0,2 %). Toutefois, cette apparente stabilité ne doit pas être interprétée comme une absence d'effort d'économies sur la dépense. Elle est en effet liée à l'évolution du dénominateur du ratio – le PIB – dont la croissance moins élevée que prévu tend à augmenter le taux de dépenses publiques. Il est probable que, du fait de ce phénomène, le taux de dépense publique aurait augmenté en l'absence des économies dues à la double norme sur le budget de l'État, à la croissance maîtrisée de l'ONDAM – 2,2 milliards d'euros – et au début de la montée en charge de la réforme des retraites – 1,7 milliard d'euros.

Au final, s'il est acquis que, comme le Rapporteur général l'avait décrit dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2011, l'effort en recettes est, en 2011, supérieur à celui réalisé sur la dépense, il serait trompeur de considérer les évolutions du taux de prélèvements obligatoires et du taux de dépense publique, largement dépendants de la croissance du PIB, comme un indicateur direct et transparent de cette répartition des efforts.

Le tableau suivant offre une décomposition des différents éléments contribuant à la réduction du déficit public en 2011.

LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC EN 2011

(en % de PIB)

Déficit public 2010	- 7,1
Surréaction des prélèvements obligatoires à la croissance	0,1
Disparition des mesures temporaires (TP, relance)	0,7
Hausse discrétionnaire des prélèvements obligatoires	0,5
Economie nette sur la dépense	0,1
Déficit public 2011	- 5,7

La répartition du déficit entre sous-secteurs d'administration publique est également modifiée par rapport au dernier programme de stabilité, comme le montre le tableau suivant.

PRÉVISION DE SOLDE 2011 PAR SOUS-SECTEURS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

(en % de PIB)

	PSTAB	Projet de loi
APU	- 5,7	- 5,7
État	- 4,4	- 4,6
ODAC	- 0,2	- 0,2
APUL	- 0,2	- 0,1
ASSO	- 0,9	- 0,8

En dépit de la dégradation du solde de l'État de 3,2 milliards d'euros en loi de finances, la prévision de déficit public de 5,7 % du PIB en 2011 est maintenue en raison d'une meilleure exécution sur les autres sous-secteurs d'administration publique.

Le manque à gagner sur le budget de l'État serait d'abord compensé par une amélioration de 2,2 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale du solde des régimes obligatoires de base en raison d'une croissance de la masse salariale plus importante que prévu - + 3,7 % contre + 2,9 % prévus. Les déficits des régimes obligatoires de base et du fonds de solidarité vieillesse - révisés à 24 milliards d'euros en projet de loi de financement pour 2012 - et de l'Unedic - récemment annoncé à 1,6 milliard d'euros - seraient en partie compensés par l'excédent de la caisse d'amortissement de la dette sociale - 11,7 milliards d'euros en prévision. Dans l'hypothèse d'un excédent des régimes complémentaires de vieillesse suffisamment élevé pour compenser le déficit des hôpitaux, le déficit des ASSO atteindrait 15,3 milliards d'euros en 2011, contre 17,3 milliards d'euros au moment du débat d'orientation budgétaire.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, des droits de mutation à titre onéreux plus dynamiques que prévu - croissance spontanée de 18,3 % - et un investissement local moindre qu'anticipé expliquent une amélioration du solde par rapport à la dernière prévision. Il s'établirait à 2,7 milliards d'euros contre 3,3 milliards d'euros prévus au moment du débat d'orientation budgétaire, soit une amélioration de l'ordre de 600 millions d'euros.

Les ODAC, enfin, dégageraient en 2011 un déficit estimé à 3,4 milliards d'euros, en amélioration de 900 millions d'euros par rapport à la prévision initiale. Cette évolution s'expliquerait par des hausses de contribution pour le service

public de l'électricité, estimées à 0,5 milliard d'euros, et une amélioration du solde de 0,3 milliard d'euros de l'association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS), qui se finance par une cotisation assise sur la masse salariale.

b) Un effort d'ampleur supérieure en 2012

La prévision de déficit public pour 2012 est fixée à 4,5 % de PIB, soit une diminution de 1,2 % de PIB par rapport à la prévision pour 2011. Dans l'hypothèse où la croissance du PIB s'établissait à 1,2 %, selon le consensus des économistes, les administrations publiques pourraient pâtir d'un manque à gagner en recettes de l'ordre de 4 à 6 milliards d'euros et le déficit public s'établir à 4,7 % ou 4,8 % de PIB.

Comme le montre le tableau suivant, l'effort engagé par le Gouvernement et la majorité serait accru en 2012 pour assurer une réduction du déficit public de 1,2 % de PIB, contre 0,9 % de PIB en 2011.

RÉPARTITION DE L'EFFORT DISCRÉTIONNAIRE DE REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE

(en milliards d'euros)

		2011	2012
Recettes	Mesures LFI et LFSS 2011	10,7	1,9
	Mesures LFR 2 2011, LFI 2012 et LFSS 2012	1,2	9,3
	Mesures antérieures	- 1,4	0
Dépenses	Économie sur le budget de l'État	3,7	4,7
	ONDAM	2,2	2,2
	Réforme des retraites	1,7	5
TOTAL		18,1	23,1

Au total, l'effort structurel atteindrait 1,1 % de PIB et serait partiellement compensé par des hausses de dépenses, notamment sur les investissements d'avenir qui pourraient s'accroître de plus d'un milliard d'euros. Le solde serait lié à une surréaction des prélèvements obligatoires à la croissance pour 0,1 % de PIB. Les voies et moyens de la réduction du déficit public en 2012 sont décrits dans le tableau ci-dessous.

LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC EN 2012

(en % de PIB)

Déficit public 2011	- 5,7
Surréaction des prélèvements obligatoires à la croissance	0,1
Hausse discrétionnaire des prélèvements obligatoires	0,55
Économie nette sur la dépense	0,55
Déficit public 2012	- 4,5

Le taux de prélèvements obligatoires progresserait de 0,8 % et s'établirait à 44,5 % en raison principalement des mesures de hausse d'imposition décrites ci-dessus, pour environ 0,6 % de PIB. La surréaction des prélèvements obligatoires à la croissance ainsi que le contrecoup du plan de relance et de la réforme de la taxe professionnelle expliqueraient le solde de l'augmentation.

Le taux de dépenses publiques diminuerait de 0,5 point de PIB du fait principalement des mesures d'économie détaillées plus haut et s'établirait à 55,8 %. Il convient de remarquer que, même si ces économies sont réalisées, le taux de dépenses publiques serait mécaniquement plus élevé si la croissance du PIB était inférieure aux attentes.

En ce qui concerne la répartition du déficit par sous-secteurs d'administration publique, le déficit de l'État, à 3,7 % de PIB, regagnerait une partie du retard pris par rapport à la programmation faite en programme de stabilité et ne serait plus qu'à 0,1 % de PIB de la cible qui lui avait été fixée pour 2012.

La prévision de solde des ASSO en 2012 s'établit à 8,7 milliards d'euros. Les déficits des régimes obligatoires de base et du fonds de solidarité vieillesse atteindraient 17,6 milliards d'euros. Une telle prévision se fonde néanmoins sur une prévision de croissance de la masse salariale de 3,7 % en 2012 quand l'Unedic fonde sa prévision sur une hypothèse de 2,8 %. Si la prévision de l'Unedic se réalisait, la perte de recettes pour le régime général pourrait être de l'ordre de 2 milliards d'euros.

Compte tenu d'un déficit prévisionnel de l'assurance chômage de 1,8 milliard d'euros, l'excédent dégagé par la CADES, de l'ordre de 12 milliards d'euros, ainsi qu'un éventuel excédent des régimes complémentaires de vieillesse permettraient de contenir le déficit des ASSO à 0,4 % de PIB.

Le besoin de financement des collectivités territoriales, à 3,9 milliards d'euros en 2012 contre 2,7 milliards d'euros en 2011, s'accroîtrait du fait de la hausse des dépenses d'investissement, de 5,3 % après 4,5 % en 2011, en lien avec le cycle d'investissement communal. Il serait néanmoins limité par une hausse de 600 millions d'euros du produit des impôts locaux en raison de hausses de taux et par une très légère augmentation de 11,8 milliards d'euros à 11,9 milliards d'euros du produit des droits de mutation à titre onéreux.

Enfin, le solde des ODAC resterait quasiment stable, à 3,7 milliards d'euros contre 3,4 milliards d'euros en 2011. L'accroissement de plus d'un milliard des dépenses d'investissements d'avenir serait en partie compensé par la hausse de 600 millions d'euros de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) et, pour 200 millions d'euros, la fin des versements à l'État opérés par l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom.

B.– LE RETOUR A UNE DETTE SOUTENABLE A MOYEN TERME

1.– Un besoin de financement en baisse de 9 milliards d'euros

Le solde budgétaire arrêté à l'article d'équilibre (article 31 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 ci-dessous en rend compte pour 2011 et 2012.

TABLEAU PRÉVISIONNEL DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

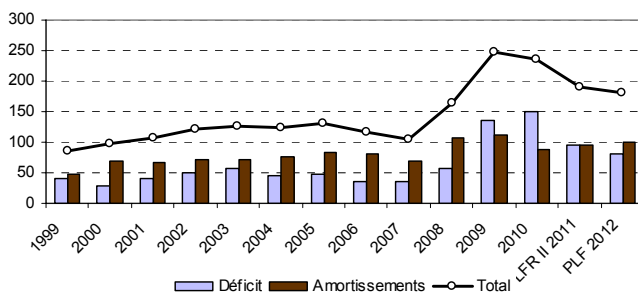
(en milliards d'euros)

	LFI 2011	Révisé 2011	PLF 2012
I.– Besoin de financement			
Déficit budgétaire	91,6	95,5	81,8
Amortissement de la dette à long terme	48,8	48,7	56,1
Amortissement de la dette à moyen terme.....	48,0	46,1	42,8
Amortissement des dettes reprises par l'État.....	0,6	0,6	1,3
Total Besoin de financement.....	190,9	190,9	182,0
II.– Ressources de financement			
Produit des émissions à moyen et long terme (nettes des rachats).....	186,0	184,0	179,0
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique	2,9	–	4,0
Variation nette de titres à court terme	– 1,1	– 4,4	– 1,1
Variation des dépôts des correspondants.....	– 3	4,5	– 4,4
Variation du compte courant du Trésor ^(a)	1,2	1,2	1,0
Autres ressources de trésorerie.....	3,0	5,6	3,5
Ressources totales nettes de financement.....	190,9	190,9	182,0

● Pour 2011, les éléments du besoin de financement n'ont pas évolué par rapport à la loi de finances rectificative du 19 septembre 2011, avec un strict partage entre le besoin de financement lié à la prévision de déficit budgétaire (95,5 milliards d'euros) et celui résultant des amortissements de la dette de l'État (95,4 milliards d'euros).

STRUCTURE DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT (2000-2012)

(en milliards d'euros)



Il s'ensuit que l'objectif d'émissions nettes à moyen et long terme ne varie pas par rapport à la dernière révision, à 184 milliards d'euros dont 146,8 milliards d'euros ont été réalisés au 30 septembre 2011, soit 79,8 %. 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 21 % 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.

L'année 2011 se caractérise en revanche par une baisse de l'encours de BTF de 4,4 milliards d'euros par rapport à une baisse de 1,1 milliard d'euros prévue en loi de finances initiale pour 2011. Cette révision à la baisse de l'encours prévisionnel des BTF est due à la poursuite de la politique de centralisation des excédents de trésorerie des structures publiques entamée en 2010 ainsi qu'à un moindre décaissement qu'anticipé des correspondants du Trésor. Les dépôts des correspondants augmenteraient de 4,5 milliards d'euros alors qu'une décollecte de 3 milliards d'euros était anticipée l'an dernier.

L'encours de dette à court terme s'établit donc au 31 août 2011 à 198,2 milliards d'euros (soit 15,2 % de l'encours de dette total) en baisse de 8,2 milliards d'euros (et de 1,8 point en pourcentage de la dette totale) par rapport à la fin de l'année 2010. L'encours à la fin de l'année 2011 devrait s'établir à 182,7 milliards d'euros, en baisse de 4,4 milliards d'euros (et de 1,3 point en pourcentage de la dette totale) par rapport à la fin de l'année 2010 et de 31 milliards d'euros par rapport à fin 2009.

Enfin, l'État a enregistré des primes nettes sur les émissions en 2011 de sorte que les autres ressources de trésorerie sont revues à la hausse de 1,1 milliards d'euros. Ceci compense l'absence de recettes de privatisation affectées à la Caisse de la dette publique (CDP) afin d'annuler des titres de l'État.

• **Pour 2012**, le besoin de financement de l'État diminuerait de 8,9 milliards d'euros par rapport à la dernière prévision 2011 pour s'établir à 182 milliards d'euros, essentiellement grâce à une réduction du déficit public de près de 14 milliards d'euros. Ce besoin de financement serait comme à l'habitude couvert par trois types de ressources de trésorerie.

En premier lieu, l'Agence France Trésor (AFT) émettrait **179 milliards d'euros de dette à moyen et long terme nette des rachats** ⁽¹⁾, soit un montant en baisse de 5 milliards d'euros par rapport à la dernière prévision 2011.

(1) Des rachats de titres 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.

Dans ces conditions, compte tenu des amortissements prévus en 2012, **l'appel net au marché – c'est-à-dire le plafond de variation de la dette négociable soumis au vote du Parlement – se replie à 80,1 milliards d'euros**, après avoir atteint 89,2 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2011 compte tenu de l'augmentation des amortissements d'OAT. 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).

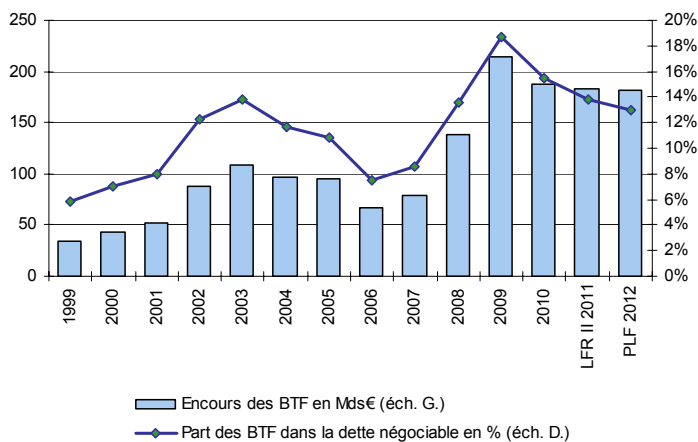
En deuxième lieu, **la Caisse de la dette publique annulerait 4 milliards d'euros de titres venant à échéance en 2012**. Depuis 2006, cet établissement public peut recevoir des dotations issues des produits de cessions d'actifs (versées par le compte d'affectation spéciale *Participations financières 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 troisième et dernier lieu, **le stock de dette à court terme poursuivrait sa décroissance l'année prochaine pour s'établir à 13 % de l'ensemble de la dette négociable fin 2012**. La variation de l'encours des BTF diminuerait de 1,1 milliard d'euros, pour atteindre environ **181,6 milliards d'euros** à la fin 2012. 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.

Avec la crise financière de 2008, l'augmentation du besoin de financement de l'État était telle que, sauf à prendre le risque d'une déstabilisation des investisseurs, il est apparu indispensable d'avoir un recours accru aux instruments de court terme. Pour autant, la France a pris le risque d'une exposition plus forte et plus immédiate à une remontée éventuelle des taux d'intérêt par les banques centrales. 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 18,7 %. L'année 2010 a marqué le pas vers un recours plus modéré à la dette à court terme, la part des BTF dans l'encours total de la dette ayant été ramenée à 15,4 % fin 2010 et devrait passer à 13,9 % fin 2011.

En 2012, la baisse de la part des BTF devrait se poursuivre à un rythme relativement soutenu pour passer sous la barre des 13 % du stock de dette en fin d'année. Ce mouvement se prolongera très probablement en 2013-2014 pour, à terme, faire revenir ce ratio aux alentours de 10-12 %. Un tel niveau de BTF permettrait de faire face à une situation comparable à celle observée en 2009 (dégradation du solde budgétaire de l'ordre de 70 milliards d'euros, soit environ 6 % de la dette), sans dépasser le seuil de 20 %, jugé par certaines agences de notation (notamment Moody's) comme pouvant constituer, conjugué à d'autres éléments, un facteur de risque.

PART DE L'ENCOURS DES BTF DANS L'ENCOURS DE DETTE AU 31 DÉCEMBRE



2.– Le poids croissant de la charge de la dette sur le budget de l'État

• **Pour 2011**, la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a constaté une dégradation du déficit budgétaire et procédé, en conséquence, à une augmentation du besoin de financement en 2011 de 1,5 milliard d'euros par rapport au besoin de financement constaté dans le collectif de juillet 2011 et de 2,1 milliards d'euros par rapport au besoin de financement prévu en loi de finances initiale pour 2011. Il s'ensuit que **la charge de la dette de l'État est passée de 45,38 milliards d'euros en loi de finances initiale à 46,82 milliards d'euros dans la dernière loi de finances rectificative pour 2011.**

• **Pour 2012**, la charge de la dette de l'État s'établirait à **48,77 milliards d'euros** et s'inscrirait en augmentation de 3,4 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 et de 1,95 milliard d'euros par rapport à la dernière prévision.

Toutefois, comme le Rapporteur général l'a indiqué précédemment, la prévision de charge de la dette pour 2012 est révisée à la baisse (– 1,7 milliard d'euros) par rapport à la prévision retenue dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (50,51 milliards d'euros).

LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

	LFI 2011	LF 2011	PLF 2012
Charge de la dette négociable	44 718	46 156	47 917
Charge de la dette non négociable	3	3	1
Charge de la gestion de la trésorerie	661	661	855
Total charge nette dette (hors swaps)	45 382	46 820	48 773
Excédent opérations <i>swaps</i> (à déduire)	333	333	242
Total charge nette dette après swaps	45 049	46 487	48 531

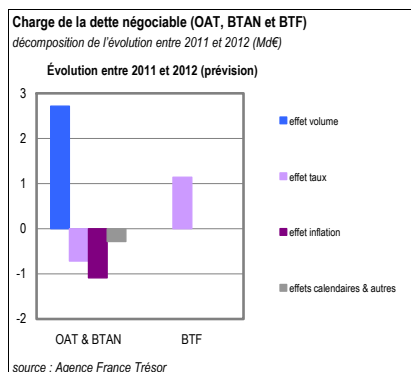
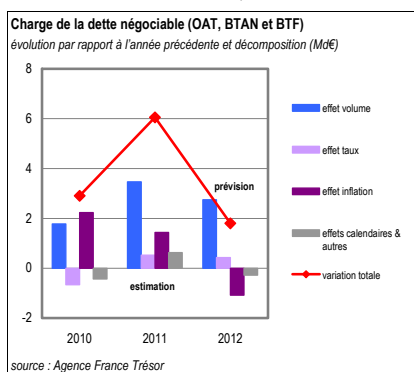
Cette augmentation de la charge de la dette repose principalement sur les hypothèses suivantes :

- le retour à un niveau plus normal de la provision pour charge d'indexation après l'accélération enregistrée en 2011 (effet « inflation » de – 1,1 milliard d'euros) ;

- une hypothèse prudente de remontée des taux d'intérêt, l'effet « taux » étant ainsi limité à + 0,4 milliard d'euros, grâce à des gains de refinancement sur le moyen et long terme. Ainsi, alors que les taux d'émission des BTM à 3 mois sont attendus à environ 0,8 % en 2011, la prévision pour 2012 est fondée sur une hypothèse de taux à 3 mois en moyenne annuelle de 1,4 %, soit une hausse de 60 points de base. À titre d'information, durant le mois de septembre 2011, le taux moyen à trois mois s'est établi à 0,49 %. De même, par prudence, une remontée des taux à moyen et long terme est anticipée : sur l'échéance à 10 ans (OAT), la moyenne annuelle s'établirait à 3,7 % en 2012 après 3,4 % en 2011.

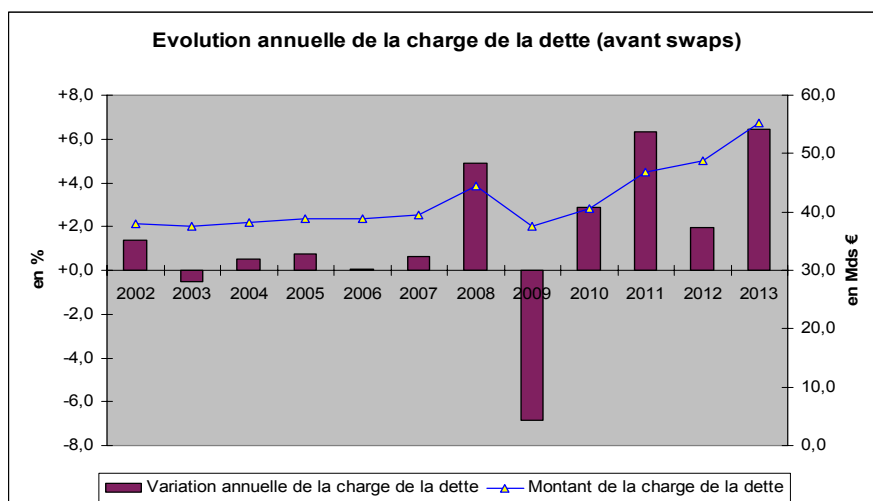
- un effet « volume », certes élevé (+ 2,7 milliards d'euros), mais plus faible que celui observé entre 2010 et 2011 (+ 3,5 milliards d'euros) grâce au ralentissement d'une année à l'autre de la progression de la dette à moyen et long terme (+ 91 milliards d'euros hors supplément d'indexation en 2011, contre + 106 milliards d'euros en 2010).

EFFET INFLATION, TAUX ET VOLUME SUR LA CHARGE DE LA DETTE EN 2012



Au-delà, selon les projections fournies par l’AFT au Rapporteur général, **la charge de la dette pourrait augmenter de plus de 5 milliards d’euros en 2013**, pour s’établir à 53,2 milliards d’euros. Cette hausse s’expliquerait en premier lieu par un « effet volume » sur la dette de moyen et long terme et une augmentation des taux courts entre 2013 et 2012, partiellement compensée par les gains de refinancement dont l’État continuerait de bénéficier. Enfin, en lien avec la prévision d’inflation fixée à 1,75 % pour 2013 contre 1,70 % en 2012, la provision pour charge d’indexation pourrait croître tandis que la rémunération des investissements d’avenir atteindrait sa pleine charge.

En définitive, 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 et sont de nature à étouffer les marges de manœuvre budgétaires du Gouvernement si nos déficits ne se réduisent pas très vite.

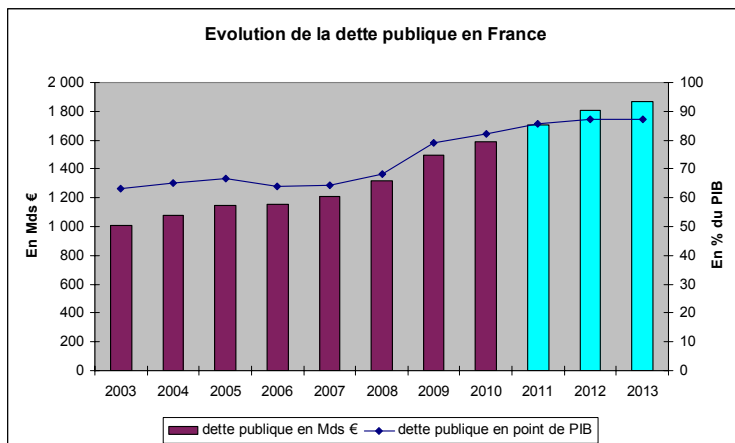


● **L’encours de la dette publique devrait dépasser 1 800 milliards d’euros mais progresser moins vite à partir de 2012**

La dette négociable de l’État est passée de 1 016 milliards d’euros en 2008 à 1 229 milliards d’euros à la fin 2010 et devrait atteindre 1 317 milliards d’euros fin 2011 et s’approcher de 1 400 milliards d’euros en 2012 ⁽¹⁾.

La dette de l’ensemble des administrations publiques connaît une évolution similaire puisqu’elle est passée de 1 318 milliards d’euros en 2008 à 1 591 milliards d’euros fin 2010 et devrait atteindre 1 708 milliards d’euros fin 2011 et dépasser les 1 800 milliards d’euros fin 2012.

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



Le ratio d'endettement public au sens du traité de Maastricht passerait ainsi 85,5 % du PIB à 87,4 % du PIB entre 2011 et 2012.

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.

DÉCOMPOSITION PAR SECTEUR DE LA DETTE PUBLIQUE

(en points de PIB)

Dette publique	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012
Contribution de l'État	64,4 %	67,4 %	
Contribution des organismes divers d'administration centrale (ODAC)	0,8 %	0,5 %	
Contribution des administrations publiques locales (APUL)	8,3 %	8,1 %	
Contribution des administrations de sécurité sociale (ASSO)	8,8 %	9,4 %	
TOTAL	82,3 %	85,5 %	87,4 %

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

La progression du ratio d'endettement des administrations publiques 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 en 2009 et 2010, 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 outre, 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,...), de la charge représentée par la

rémunération des fonds non consommables consacrés aux investissements d’avenir (estimée à 3 milliards d’euros en 2012) et au plan Campus, ou encore du soutien financier aux États de la zone euro en difficulté. Le Gouvernement estime à cet égard que cet impact peut être évalué à 1,9 % du PIB en 2012 et 2013, soit une charge de près de 40 milliards d’euros répartis de la manière suivante :

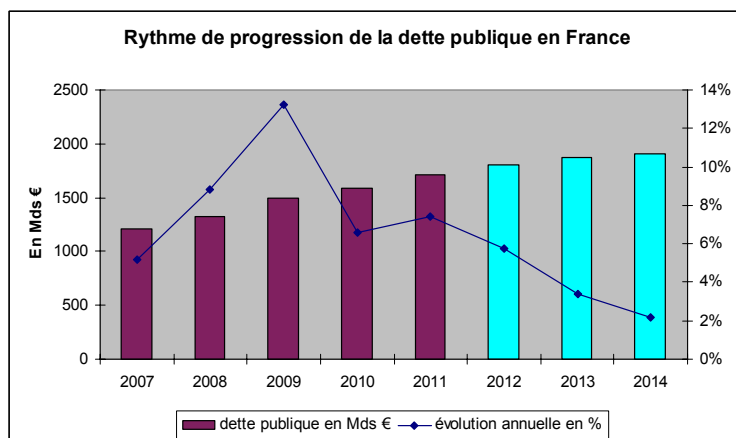
IMPACT DU SOUTIEN FINANCIER AUX ÉTATS EN DIFFICULTÉ DE LA ZONE EURO SUR LA DETTE PUBLIQUE

(en milliards d’euros)

	2010	2011	2012	2013
Prêts bilatéraux en faveur de la Grèce*	4,4	12,1	16,0	16,8
Exposition de la France au titre du FESF				
Exposition de la France sur l’Irlande		2,3	3,9	3,9
Exposition de la France sur le Portugal		2,9	4,0	5,1
Exposition de la France sur le second programme grec**		10,0	14,6	14,8
TOTAL	4,4	27,3	38,6	40,6

Le Rapporteur général précise toutefois que sur les 16,8 milliards d’euros d’autorisations d’engagement au titre des prêts bilatéraux en faveur de la Grèce, il reste à décaisser 6,7 milliards d’euros en 2012 mais il est probable que le FESF se substituera aux États dès la prochaine échéance du mois de novembre, auquel cas la France ne décaisserait pas cette somme au titre des prêts bilatéraux. En conséquence, le montant de l’exposition de la France sur le second programme grec au titre du FESF pourrait être revu à la hausse. De même, si les besoins de financement de l’État grec, la participation des créanciers privés ou les recettes attendues du programme de privatisation étaient inférieurs à la prévision, les engagements de la France pourraient augmenter.

Le Rapporteur général observe toutefois avec satisfaction qu’à partir de 2012, l’encours global de la dette publique en France devrait progresser nettement moins vite que ces dernières années grâce à une meilleure maîtrise de nos déficits publics comme le montre le graphique ci-après.



Au total, sur l'augmentation de 1,9 point de PIB de la dette publique entre 2011 et 2012, le Gouvernement évalue à 0,4 point l'effet des flux de créances de l'année ⁽¹⁾. Le reste de l'augmentation, soit 1,5 point de PIB, serait imputable au déficit public. Bien qu'en forte diminution par rapport à 2011, **le solde public (-4,5 %) restera en effet encore inférieur au solde stabilisant la dette (-3,0 %) en 2012.**

Le Rapporteur général note toutefois que la soutenabilité des finances publiques françaises s'améliore en 2012 car le solde primaire, c'est-à-dire le déficit public hors charge de la dette, est en baisse de près d'un point de PIB par rapport à l'année dernière, même s'il reste encore élevé à -1,5 % du PIB (contre -2,5 % du PIB en 2011), compte tenu du poids de la charge de la dette et de la révision à la baisse de l'hypothèse de croissance ⁽²⁾. Seul le respect de l'objectif fixé en loi de programmation de réduire le déficit public de 4,5 % à 3 % permettra d'atteindre le solde primaire stabilisant la dette, condition *sine qua non* de la réduction du ratio d'endettement des APU.

(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.

(2) Rappelons que le solde primaire stabilisant le ratio de la dette publique dépend du niveau du ratio de dette, et de l'écart entre taux d'intérêt et taux de croissance : ainsi lorsque le taux d'intérêt est supérieur à la croissance économique (ce qui est généralement le cas sur longue période), il est nécessaire de dégager un excédent primaire pour stabiliser le ratio de dette, excédent d'autant plus important que ce ratio de dette est élevé.

CHAPITRE II : LES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2012

LES RESSOURCES DE L'ÉTAT À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en milliards d'euros)

	LFI 2011	Révisé 2011	Changements de périmètre	2012 à périmètre constant 2011	PLF 2012	PLF 2012 à périmètre constant /révisé 2011		Révisé 2011/LFI 2011	
						en valeur	en %	en valeur	en %
Recettes fiscales nettes des R&D d'impôt d'État: (A) = (a) – (b)	266	265,6	0,2	283,2	283,4	17,6	7	- 0,5	0
Recettes fiscales brutes (a)	337	339,4	0,2	357,8	358	18,4	5	2,4	1
Remboursements et dégrèvements d'impôt d'État (b)	71	73,8	0	74,6	74,6	0,7	1	2,8	4
Impôt sur le revenu net	52,2	51,6	0	58,4	58,4	6,9	13	- 0,6	- 1
Impôt sur les sociétés net	44,8	40,9	0	46,2	46,2	5,3	12	- 3,9	- 9
. IS brut	57,2	53,9	0	59,8	59,8	6	10	- 3,4	- 6
. R&D d'IS	12,4	13	0	13,6	13,6	0,7	6	0,5	4
TIPP	14,1	14	- 0,01	14	14	0,03	0	- 0,1	- 1
TVA nette	130,9	132,3	0,2	136,6	136,9	4,4	3	1,4	1
. TVA brute	175,3	179,1	0,2	186,4	186,6	7,3	4	3,8	2
. R&D de TVA	44,4	46,9	0	49,8	49,8	3	7	2,4	5
Recettes non fiscales (B)	16,9	16,2	0	15,7	15,7	- 0,4	- 3	- 0,7	- 4
Prélèvements sur recettes (C) = (c)+(d)	73,6	73,5	0,1	74,1	74,2	0,7	1	- 0,1	0
Au profit des collectivités territoriales '(c)	55,3	55,3	0,1	55,2	55,4	0,02	0	- 0,1	0
Au profit de la Communauté européenne (d)	18,2	18,2	0	18,9	18,9	0,6	4	0	0
Ressources nettes du budget général = (A) + (B) – (C)	209,3	208,3	0,1	224,8	224,9	16,5	8	- 1	0

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

I.- LES RECETTES FISCALES

A.- LES RECETTES FISCALES NETTES EN 2011 ET 2012

Après une prévision en loi de finances initiale pour 2011 de 266 milliards d'euros, le montant révisé pour 2011 des recettes fiscales nettes s'établit à 265,6 milliards d'euros et la prévision pour 2012 est fixée à 283,4 milliards d'euros, soit une progression de 17,8 milliards d'euros à périmètre courant.

Comme l'illustre le tableau suivant, la **prévision de recettes fiscales nettes pour 2011** a été revue à la baisse dans les deux lois de finances rectificatives adoptées depuis le début de l'année. Dans le cadre du présent projet de loi, elle est révisée en hausse de 2,2 milliards d'euros du fait notamment d'éléments non récurrents.

LA PRÉVISION DE RECETTES FISCALES NETTES POUR 2011 ⁽¹⁾

(en milliards d'euros)

LFI	LFR 1	LFR 2	Révisé
266	265,5	263,4	265,6

NB : recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôt d'État, à l'exclusion des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

Pour mémoire, la révision à la baisse des recettes fiscales nettes en cours d'exercice est largement liée à un bénéfice fiscal 2010 des entreprises qui ressort en croissance de seulement 5 %, alors que la prévision était fondée sur une progression de 16 %. En conséquence, la prévision d'impôt sur les sociétés a été revue à la baisse, par deux fois, pour des montants substantiels.

La réévaluation des recettes fiscales nettes en première loi de finances rectificative était principalement liée à un « effet base » résultant d'une exécution 2010 de l'impôt sur les sociétés et, dans une moindre mesure, de l'impôt sur le revenu plus dégradée que la prévision. Ces moins-values étaient partiellement compensées par le constat inverse sur la taxe sur la valeur ajoutée, dont le dynamisme en 2011 était également revu à la hausse.

La deuxième loi de finances rectificative tirait les conséquences d'une régularisation de l'impôt sur les sociétés, au printemps, moins importante que prévu et anticipait une moins-value de l'ordre de trois milliards d'euros sur cet impôt, partiellement compensée par des mesures nouvelles.

La prévision révisée associée au présent projet de loi est supérieure de 2,2 milliards d'euros à cette dernière estimation. Le principal élément jouant à la hausse est la perception, pour 1,3 milliard d'euros, de recettes non récurrentes liées à la réforme de la taxe professionnelle. Hors cet effet non récurrent, les recettes fiscales nettes seraient en progression de 0,9 milliard d'euros par rapport à la prévision, en raison principalement du dynamisme des impositions assises sur le patrimoine et du produit des jeux.

En dépit du moindre dynamisme de l'impôt sur les sociétés, **la prévision pour 2011 de croissance spontanée**, à 13,3 milliards d'euros, faite en loi de finances initiale, n'est pas substantiellement remise en cause. Comme l'indique le tableau suivant, le manque à gagner sur l'impôt sur les sociétés serait compensé par un plus grand dynamisme de la taxe sur la valeur ajoutée, des impositions

(1) Le Rapporteur général rappelle que seuls les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État doivent venir en déduction des recettes fiscales brutes de l'État et que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux s'analysent comme une dépense. En conséquence, l'ensemble des références aux recettes fiscales nettes de l'État se comprend, dans le présent rapport, au regard de cette approche.

assises sur le patrimoine et du produit des jeux. La prévision pourrait donc être globalement tenue à la condition qu'en fin d'année, la consommation des ménages et le dernier acompte d'impôt sur les sociétés se révèlent conformes aux anticipations. Or, comme indiqué plus bas, il existe des incertitudes sur l'hypothèse de croissance des emplois taxables qui sous-tend la prévision de taxe sur la valeur ajoutée ainsi que sur le cinquième acompte d'impôt sur les sociétés, qui pourrait pâtir des provisions passées par les établissements financiers du fait de leur contribution au financement de la Grèce.

**LA RÉVISION DE LA PRÉVISION DE CROISSANCE SPONTANÉE
DES RECETTES FISCALES NETTES EN 2011**

(en milliards d'euros)

Prévision LFI	13,3
Impôt sur les sociétés	- 2,9 ⁽¹⁾
Taxe sur la valeur ajoutée	1,2
Impositions assises sur le patrimoine	0,8
Jeux	0,3
Révisé	12,7

Le Gouvernement prévoit une **croissance spontanée des recettes fiscales nettes pour 2012** de 13,6 milliards d'euros, d'un ordre de grandeur semblable à celui qui pourrait être constaté en 2011 – et de 14,6 milliards d'euros après déduction de la disparition progressive des effets de la taxe professionnelle et de sa réforme. Pour la troisième année consécutive, les recettes fiscales nettes croîtraient à un rythme plus rapide que la tendance de long terme – une croissance spontanée de 10 milliards d'euros étant généralement considérée comme une moyenne.

Un tel « **rattrapage** » des recettes après la crise se justifie par le fait que, après une croissance spontanée négative de 25,8 milliards d'euros en 2009, les ressources de l'État ne sont pas revenues au niveau qui était le leur au cours du dernier cycle économique. S'il a été entamé dès 2010, le rattrapage semble, au regard de trois indicateurs, encore loin d'être achevé.

En premier lieu entre 2002 et 2008, l'impôt sur les sociétés a représenté, en moyenne, 2,5 % du PIB mais il n'atteindrait, en 2011, que 2 % du PIB. Il semble donc disposer d'un potentiel de progression substantiel dès lors que l'on considère que le tissu productif français, sur lequel l'impôt est assis, n'a pas été endommagé de manière profonde et durable par la crise économique.

En second lieu, le tableau suivant permet de constater que, si les prévisions du Gouvernement pour 2011 et 2012 se réalisaient, la croissance spontanée moyenne des recettes fiscales nettes sur la période 2009-2012 serait, à moins de 4 milliards d'euros, encore très largement inférieure à la moyenne de long terme généralement estimée à 10 milliards d'euros.

(1) La moindre croissance spontanée de l'impôt sur les sociétés est à distinguer de la révision à la baisse, à l'état A, de la prévision de produit de l'impôt car celle-ci inclut « l'effet base » résultant de l'exécution 2010 ainsi que l'impact des mesures nouvelles adoptées dans la deuxième loi de finances rectificative.

CROISSANCE SPONTANÉE DES RECETTES FISCALES NETTES DEPUIS 2009

(en milliards d'euros)

2009	2010	2011 (p)	2012 (p)	Moyenne 2009-2012
-24,7	11,6	14,6	13,6	3,77

Enfin, l'élasticité des recettes fiscales nettes à la croissance du PIB, qui est légèrement supérieure à l'unité sur l'ensemble du cycle économique, serait en moyenne, entre 2009 et 2012, largement en deçà de ce niveau. Après la forte surréaction des recettes fiscales nettes à la récession de 2009 qui a conduit à leur effondrement, l'élasticité a certes rebondi mais reste, en moyenne de 2009 à 2012, inférieure de 0,4 à l'unité, comme l'illustre le tableau suivant.

ÉLASTICITÉ À LA CROISSANCE DU PIB DES RECETTES FISCALES NETTES DEPUIS 2009

2009	2010	2011 (p)	2012 (p)	Écart moyen à l'unité 2009-2012
4,5*	2	1,4	1,5	0,4*

* L'élasticité est présentée en valeur absolue. En 2009, la croissance du PIB étant négative, la forte élasticité de 4,5 se comprend comme une forte diminution des recettes fiscales nettes. Le calcul de la moyenne doit prendre en compte cet effet négatif.

Dans ces conditions, la prévision de recettes fiscales nettes prévue pour 2012 par le présent projet de loi semble **sincère**. Sur la base d'une croissance spontanée de l'ordre de 13,6 milliards d'euros⁽¹⁾ et de mesures nouvelles et de périmètre estimées à 4,2 milliards d'euros, les recettes fiscales nettes progresseraient de 17,8 milliards d'euros et atteindraient 283,4 milliards d'euros. Le tableau suivant illustre cette décomposition de la progression des recettes fiscales nettes en 2012.

L'ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES NETTES EN 2012

(en milliards d'euros)

Révisé 2011	265,6
Mesures nouvelles et de périmètre	4,2
<i>dont impôt sur le revenu</i>	3,7
Croissance spontanée	13,6
<i>dont impôt sur le revenu</i>	3,1
<i>dont impôt sur les sociétés</i>	5,5
<i>dont taxe sur la valeur ajoutée</i>	4,6
LFI 2012	283,4

NB : recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôt d'État, à l'exclusion des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

(1) Après déduction des recettes temporaires perçues au titre de la taxe professionnelle et de sa réforme en 2011, la croissance spontanée des recettes fiscales nettes ressort à 14,7 milliards d'euros.

L'hypothèse de croissance spontanée est fondée sur une accélération de celle de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu, partiellement compensée par un moindre dynamisme de la taxe sur la valeur ajoutée. Les principales mesures nouvelles seraient celles prévues en loi de finances pour 2011 et portant sur l'impôt sur le revenu. Les mesures nouvelles concernant l'impôt sur les sociétés prévues dans la dernière loi de finances rectificative et dans le présent projet de loi seraient largement compensées par des mesures antérieures.

La prévision du Gouvernement repose sur une **hypothèse de croissance du PIB** en valeur de 3,4 % en 2011 et de 3,6 % en 2012. Une révision à la baisse de la prévision de croissance pour 2012 aurait probablement un impact sur le produit de la taxe sur la valeur ajoutée et sur le rendement de l'impôt sur les sociétés dont le dernier acompte du mois de décembre est payé, par les grandes entreprises, sur la base des résultats de l'année en cours et peut faire l'objet, pour l'ensemble des entreprises, d'une auto-limitation en cas de résultats manifestement inférieurs à ceux de l'année précédente. L'évolution des marchés immobiliers et actions, en partie corrélée à la croissance du PIB, est le principal déterminant du produit des impositions assises sur le patrimoine. L'impôt sur le revenu, en revanche, ne serait pas affecté par une moindre croissance du PIB en 2012 puisqu'il est calculé sur les revenus de l'année précédente.

Rappelons enfin que, du fait de son impact sur les créations d'emploi et l'évolution des salaires, une moindre croissance du PIB en 2012 aurait également un impact sur les ressources de la sécurité sociale assises sur la masse salariale.

B.- SUITE ET FIN DE L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE ?

La taxe professionnelle et sa réforme entraînent encore trois séries d'effets non anticipés sur les recettes fiscales nettes en 2011.

Les premiers sont sans impact sur le solde. D'une part, pour corriger une erreur d'imputation comptable, un retraitement conduit à constater un produit de 0,7 milliard d'euros de cotisation foncière des entreprises, compensé à due concurrence par de moindres recettes sur le compte d'avances aux collectivités territoriales.

D'autre part, en remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, des restitutions d'acomptes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises sont comptabilisées à hauteur de 0,6 milliard d'euros, mais compensées à due concurrence sur le compte d'avances. Celui-ci retrace, en recettes, le versement des acomptes bruts, desquels les restitutions viennent en déduction, et, en dépenses, le produit *net* de CVAE versé aux collectivités territoriales.

En d'autres termes, en venant diminuer le rendement net de la CVAE, ces restitutions d'acompte non anticipées amoindrissent le montant de la compensation perçue par les collectivités territoriales.

Les seconds améliorent le solde de 0,6 milliard d'euros et sont liés à des décalages dans la perception de certaines impositions. Des recouvrements tardifs d'IFER, pour 0,1 milliard d'euros, et des encaissements tardifs de CMTP et de CNP au titre d'exercices antérieurs à 2010, pour 0,3 milliard d'euros, sont comptabilisés. Par ailleurs, du fait de l'adoption tardive des décrets d'application, l'exercice 2011 porte le produit de la hausse de TA-TNB qui aurait dû être constaté en 2010, pour 0,2 milliard d'euros.

Enfin, le troisième effet non attendu de la réforme de la taxe professionnelle est un surcoût de l'ordre de 0,5 milliard d'euros sur la dotation budgétaire versée aux collectivités territoriales en guise de compensation et retracée sur le prélèvement sur recettes. Cette réévaluation s'explique par un produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au titre de 2010 moins important que prévu.

Il convient de remarquer que l'ensemble de ces effets serait transitoire, à l'exception du surcoût sur la compensation versée aux collectivités territoriales. **La réforme de la taxe professionnelle pourrait donc voir son coût alourdi d'autant – environ 500 millions d'euros supplémentaires.**

En 2012, les montants perçus par l'État au titre de la taxe professionnelle et de sa réforme seraient marginaux – 279 millions d'euros de cotisation foncière des entreprises et 50 millions d'euros de CMTP.

La détermination du montant exact du coût de la réforme de la taxe professionnelle demandera encore quelque temps. Pour produire un état définitif, il faudra notamment attendre les résultats de l'enquête actuellement menée par la Cour des comptes sur ce thème.

C.– L'IMPÔT SUR LE REVENU

DIX ANS D'IMPÔT SUR LE REVENU NET

(en milliards d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (révisé)	2012 (p)
Impôt sur le revenu net	46,3	50,0	49,9	52,5	53,8	50,0	51,7	46,7	47,4	51,6	58,4
Impôt sur le revenu net en % de PIB	3,0 %	3,1 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %	2,6 %	2,7 %	2,4 %	2,5 %	2,6 %	2,8 %

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

Après une révision à la baisse de 0,4 milliard d'euros dans la première loi de finances rectificative de l'année pour prendre en compte un « effet base » à la suite de l'exécution de 2010, l'impôt sur le revenu net est revu marginalement à la baisse de 0,1 milliard d'euros et sa prévision révisée d'établit à 51,6 milliards

d'euros. Sur 2011, sa croissance spontanée atteindrait près de 6 % du fait d'une évolution moyenne de l'ensemble des revenus de 3,1 % en 2010, décomposée en + 2 % de croissance des salaires, + 3,7 % de progression des pensions et des plus-values mobilières et immobilières dynamiques – de l'ordre de + 20 % et + 10 %.

Le Rapporteur général remarque que, comme chaque année depuis 2006, la prévision du coût de la prime pour l'emploi en 2011 est revue à la hausse, de 3 milliards d'euros à 3,2 milliards d'euros.

En 2012, l'impôt sur le revenu net progresserait de 6,9 milliards d'euros et s'établirait à 58,4 milliards d'euros. Sa croissance spontanée resterait stable, à + 6,1 %. Le Gouvernement anticipe une évolution moyenne des revenus de 3,5 % en 2011 et une masse salariale en hausse de 3,7 % en 2011, ce qui semble être une hypothèse prudente au regard de la prévision de 3,9 % faite par l'Unedic. Les mesures nouvelles, notamment celles prévues en loi de finances pour 2011, expliqueraient un produit 3,7 milliards d'euros.

L'année 2012 serait marquée par l'entrée en vigueur de la **réforme de l'imposition des plus-values immobilières sur les résidences autres que la résidence principale**, prévue dans en deuxième loi de finances rectificative pour 2011. Alors que le dispositif précédent prévoyait l'application d'un abattement de 10 % par an à compter de la cinquième année et permettait un abattement complet après 15 ans de détention, le nouveau dispositif allonge à 30 ans cet horizon d'abattement complet sans le faire disparaître. Il s'applique aux ventes réalisées à compter du 1^{er} février 2012 et produirait un rendement de 2,05 milliards d'euros en année pleine, répartis en 1,2 milliard d'euros sur l'impôt sur le revenu et 850 millions d'euros sur les prélèvements sociaux.

L'ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU NET EN 2011 ET 2012

(en milliards d'euros)

Exécution 2010	47,4
Croissance spontanée	2,1
Mesures nouvelles	2,1
<i>dont suppression du crédit d'impôt sur les dividendes</i>	0,6
<i>dont contribution de 1 % sur les hauts revenus</i>	0,5
Révisé 2011	51,6
Croissance spontanée	3,1
Mesures nouvelles	3,7
<i>dont taxation des plus-values immobilières (LFR 2 2011)</i>	1
<i>dont mesure « photovoltaïque » (LFI 2011)</i>	0,7
<i>dont mesure « mariage » (LFI 2011)</i>	0,5
<i>dont « rabot » (LFI 2011)</i>	0,4
<i>dont mesure « demi-part » (LFI 2009)</i>	0,4
PLF 2012	58,4

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 annuel en valeur, en %)

	2010 (LFI 2011)	2010 (révisé 2011)	2011 (PLF 2012)
Salaires bruts (comptabilité nationale).....	2,1	2,0	3,5
Excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels ..	1,2	1,7	2,8
Pensions de retraite brutes	3,7	3,7	4,5
Revenus de la propriété.....	- 0,4	- 5,3	8,5
Autres ressources.....			
Revenu disponible brut ^(a)	2,6	2,0	3,2

(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 annuel en valeur, en %)

	2010 (LFI 2011)	2010 (révisé 2011)	2011 (PLF 2012)
Emploi salarié.....	- 0,5	- 0,4	0,9
Effectifs des entrepreneurs individuels non agricoles.....	2,3	1,7	1,8
Effectifs des entrepreneurs agricoles	- 3,4	- 2,8	- 3,4

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

D.- L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

DIX ANS D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS NET

(en milliards d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (révisé)	2012 (prévision)
IS net (en Md€)	37,5	35,0	38,9	40,9	47,8	50,8	49,2	20,9	32,9	40,9	46,2
IS net (en % de PIB)	2,4	2,2	2,4	2,4	2,7	2,7	2,5	1,1	1,7	2,0	2,2

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

La prévision 2011 d'impôt sur les sociétés net, fixée à 44,3 milliards en loi de finances initiale, a été revue à la baisse à 40,9 milliards d'euros.

La première loi de finances rectificative a constaté un rebasage à la baisse de 1,7 milliard d'euros en raison d'un cinquième acompte – donc des bénéfices 2010 des grandes entreprises – plus faible que prévu. La deuxième loi de finances rectificative a étendu ce constat aux résultats des autres entreprises en enregistrant une moins-value de 3 milliards d'euros due à une régularisation de l'impôt, au printemps, moins importante que prévu. Elle a également pris en compte l'impact de 0,8 milliard d'euros des mesures qu'elle prévoyait – limitation des reports de déficit, suppression du régime du bénéfice mondial consolidé et mesure « quote-part ».

Au final, ces deux révisions de la prévision d'impôt sur les sociétés traduisent le fait, d'abord pour les grandes entreprises et ensuite pour les autres entreprises, que le bénéfice fiscal 2010 est en progression de seulement 5,1 % par rapport à 2009 alors qu'il était prévu en hausse de 16 % en loi de finances initiale pour 2011.

Le produit d'impôt sur les sociétés est encore susceptible d'évoluer en fonction du montant du dernier acompte versé au mois de décembre et calculé sur la base des résultats de l'année en cours. Le cinquième acompte net d'autolimitation est ainsi évalué à 2,9 milliards d'euros, après prise en compte de l'impact des mesures nouvelles adoptées en cours d'année (soit 2,5 milliards d'euros hors impact de ces mesures).

Pourtant, le secteur financier, qui assurait avant crise de l'ordre d'un quart du rendement de l'impôt, pourrait constater des résultats moins bons que prévu en raison des provisions passées sur les obligations d'État grecques à la suite des décisions du 21 juillet dernier. Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, un tel impact ne serait pas intégré à la prévision. L'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice 2011 – et donc le cinquième acompte à verser en décembre prochain – pourrait donc être amputé de 500 millions d'euros à 1 milliard d'euros.

Le tableau suivant retrace l'évolution du cinquième acompte net d'autolimitation depuis 2007.

LE « CINQUIÈME ACOMPTE »

(en milliards d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
5 ^{ème} acompte	4,7	3,2	1,0	3,1	3,4	3,4	4,1
Auto limitation	- 1	- 0,8	- 3,4	- 2	- 1,9	- 0,5	- 1
5 ^{ème} acompte net	3,7	2,4	- 2,4	1,1	1,4	2,9	3,1

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

La prévision pour 2012 s'établit à 46,2 milliards d'euros, soit une hausse de 5,3 milliards d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2011 décomposée de la manière suivante.

L'ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS NET EN 2011 ET 2012

(en milliards d'euros)

Exécution 2010	32,9
Croissance spontanée	2,5
Mesures nouvelles	4,8
<i>dont contrecoup des mesures de relance</i>	3,6
Révisé 2011	40,9
Croissance spontanée	5,5
Mesures nouvelles	- 0,2
<i>dont mesures de la LFR 2 2011</i>	1,1
<i>dont contrecoup des mesures de relance)</i>	0,9
<i>dont crédit d'impôt recherche</i>	- 1
<i>dont contrecoup de la réforme de la taxe professionnelle</i>	- 0,7
<i>dont incidence des mesures de taxation des entreprises</i>	- 0,7
PLF 2012	46,2

La progression du produit de l'imposition serait donc assurée en totalité par sa croissance spontanée. Un tel scénario se fonde sur une hypothèse de croissance du bénéfice fiscal 2011 de 11 %, dont plus d'un tiers s'expliquerait par l'élargissement de l'assiette résultant des mesures prévues en deuxième loi de finances rectificative pour 2011. Après une chute de 25 % en 2008, une diminution de -0,9 % en 2009 et une hausse de 5 % en 2010, une accélération modérée de la croissance du bénéfice fiscal ne paraît pas absurde.

En dépit des mesures adoptées dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 et du contrecoup positif des mesures de relance ⁽¹⁾, l'impact des mesures nouvelles serait négatif. Le crédit d'impôt recherche poursuivrait sa montée en charge et préempterait un milliard d'euros supplémentaire. Par ailleurs, après la « bosse » de 2010, le gain retiré par les entreprises de la réforme de la taxe professionnelle serait, en 2011, moins important, ce qui pèserait sur le rendement de l'impôt sur les sociétés en 2012 pour environ 0,7 milliard d'euros. Enfin, les diverses taxations des entreprises, comptabilisées en charges déductibles, viendraient amputer le produit de l'impôt d'un montant semblable.

E.- LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

DIX ANS DE TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE NETTE

(en milliards d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (révisé)	2012 (p)
TVA totale (en Md€)	107,5	109,0	121,0	126,6	133,0	137,6	138,2	126,7	136,0	142,6	147,4
Part dans le PIB (en %)	7,0	6,9 %	7,3 %	7,4 %	7,4 %	7,3 %	7,1 %	6,7 %	7,0 %	7,1 %	7,1 %
TVA nette affectée au budget général (en Md€)	107,5	109,0	121,0	126,6	127,1	131,5	129,9	118,4	127,3	132,3	136,9
TVA affectée aux ASSO (en Md€)	-	-	-	-	5,9	6,1	8,3	8,3	8,7	10,3	10,6

NB : données en droits constatés.

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

(1) Le contrecoup des mesures fiscales de relance aurait encore un effet positif en 2012, à hauteur de 600 millions d'euros en raison principalement de l'économie réalisée du fait de l'apurement du stock de créances de crédit d'impôt recherche.

TVA AFFECTÉE À LA SPHÈRE SOCIALE

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	Révisé 2011	Prévision 2012
TVA brute sur les tabacs	2 987	2 992	3 067	3 064	3 312	3 472	3 506
TVA brute sur les produits pharmaceutiques	2 944	3 096	3 176	3 201	3 335	3 502	3 607
TVA brute sur les producteurs de boissons alcoolisées			2 080	2 064	2 021	2 100	2 100
Autres *						1 255	1 368
TOTAL	5 931	6 088	8 324	8 329	8 668	10 329	10 581

* TVA brute collectée par les fabricants de matériel médico-chirurgical et dentaire et par d'autres secteurs d'activités liés à la santé.

NB : Données en droits constatés

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

Fixée à 130,9 milliards d'euros en loi de finances initiale, la prévision de taxe sur la valeur ajoutée nette en 2011 a été revue à la hausse dans la première loi de finances rectificative pour prendre en compte un « effet base » à hauteur de 0,5 milliard d'euros ainsi qu'une révision de l'hypothèse de croissance de l'assiette taxable en 2011 de 3,1 % à 3,7 % – générant 1 milliard d'euros supplémentaires.

Ni la deuxième loi de finances rectificative ni le présent projet de loi n'ont modifié cette prévision. La prévision de croissance du PIB a toutefois été revue à la baisse, de 3,7 % à 3,4 % en valeur. L'assiette taxable progresserait donc plus rapidement que le PIB. Dans ces conditions il n'est donc pas impossible que la prévision de taxe sur la valeur ajoutée nette soit revue à la baisse dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

Le Gouvernement ne modifie toutefois pas sa prévision en estimant que les encaissements sont en ligne avec la prévision et que le ralentissement du PIB au second trimestre n'a pas eu d'impact sur le produit de l'impôt. Il se fonde sur une hypothèse d'élasticité aux emplois taxables à la consommation des ménages de 1,1, ce qui expliquerait que la progression du produit de la TVA est supérieure à celle de la consommation des ménages, attendue à 3,2 %. La prévision est également fondée sur un « effet de structure », un déport de la consommation vers les produits relevant du taux normal, entraînant un surplus de recettes de l'ordre de 0,1 %.

La prévision pour 2012 s'établit à 136,9 milliards d'euros et serait en hausse de 4,6 milliards d'euros par rapport au révisé 2011. Toutefois, compte tenu de l'incertitude pesant sur celui-ci, il n'est pas impossible que l'estimation pour 2012 ne soit revue à la baisse en début d'année prochaine.

La prévision se fonde sur une hypothèse de croissance des emplois taxables de 3,5 %, proche de la croissance du PIB en valeur de 3,6 % prévue pour 2012. Rappelons que la consommation des ménages ne représente que

deux tiers de l'assiette taxable de la taxe sur la valeur ajoutée, le reste étant composé principalement des achats de logements neufs et des consommations des entreprises non assujetties – principalement du secteur financier. La TVA est donc également sensible à l'évolution de la construction immobilière et du secteur financier.

F.– LES AUTRES RECETTES FISCALES

1.– La taxe intérieure sur les produits pétroliers

DIX ANS DE TAXE INTÉRIEURE SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (révisé)	2012 (p)
TIPP globale	24 303	24 962	24 763	24 646	25 073	24 790	24 403	24 052	24 024	24 236
Poids dans le PIB (en %)	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2
Évolution annuelle (en %)	1,4	2,7	-0,8	-0,5	1,7	-1,1	-1,6	-1,4	-0,1	0,9
TIPP affectée à l'État	24 303	20 025	18 926	18 865	17 288	16 100	14 902	14 202	13 989	14 006
TIPP affectée aux départements		4 937	5 445	4 787	4 823	5 142	5 682	5 969	6 219	6 395
TIPP affectée aux régions		0	391	974	2 962	3 547	3 819	3 881	3 816	3 836

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

La part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers dans les recettes fiscales nettes diminue progressivement en raison de l'effet combiné d'une faible croissance spontanée et de transferts réguliers aux collectivités territoriales en guise de compensation de charges.

La prévision de taxe intérieure sur les produits pétroliers pour 2011 est revue à la baisse, de 14,1 milliards d'euros à 14 milliards d'euros en raison d'une consommation de carburants moins importante que prévu, et notamment de gazole qui représente plus de 70 % du produit de l'imposition. La croissance spontanée de l'imposition resterait néanmoins positive en 2011, à + 1,3 %, du fait notamment d'une progression de la consommation de fioul.

Pour 2012, le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers resterait stable. En dépit de mesures de périmètre ayant un impact positif sur son rendement, sa croissance spontanée serait négative. Le tableau suivant récapitule l'ensemble des hypothèses sous-tendant les prévisions pour 2011 et 2012.

HYPOTHÈSES DE CONSOMMATION DE PRODUITS PÉTROLIERS

(croissance en %)

	LFI 2011	Révisé 2011	LFI 2012
Gazole	+ 2,9	+ 2,3	+ 2,6
Super	- 4,7	- 8,4	- 5,6
Fioul	0	+ 4,7	0

Comme l'indique le tableau suivant, la prévision de TIPP est fondée sur la prolongation de la tendance constatée depuis plusieurs années et conduisant à une « diésélisation » progressive du parc automobile.

CONSOMMATION DE SUPER ET DE GAZOLE

(croissance en %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 prévisions	2012 prévisions
Super sans plomb	-2,73	-1,06	-4,38	-4	-7,3	-4,2	-7,10	-8,42	-5,58
Gazole	2,63	1,79	1,74	3,3	0,15	0,02	2,20	2,32	2,64

2.- Les impositions assises sur le patrimoine

Le tableau suivant retrace le produit des impositions assises sur le patrimoine affectées au budget de l'État.

LES IMPOSITIONS ASSISES SUR LE PATRIMOINE AFFECTÉES AU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

	2010	2011		PLF 2012
		LFI	Révisé	
Retenues à la source (lignes 1401 et 1402)	5 337	5 384	5 971	6 200
Impôt de solidarité sur la fortune	4 464	4 025	4 106	3 038
Droits de mutation (lignes 1701 à 1706)	9 450	8 346	8 872	9 347
Autres conventions et actes civils	349	340	362	521
Taxe de publicité foncière	310	261	242	424
TOTAL	19 910	18 356	19 553	19 530

Les impositions assises sur le patrimoine sont caractérisées, en 2011, par un dynamisme plus important que prévu. La croissance spontanée des retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers ainsi que celle de l'impôt de solidarité sur la fortune sont supérieures respectivement de 0,6 milliard d'euros et de 0,2 milliard d'euros à la prévision.

La prévision de croissance spontanée de l'impôt de solidarité sur la fortune ressort à 5,9 % pour 2012. Rappelons que, au moment de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2011, la croissance spontanée de l'impôt était estimée à 10 % en 2012. Cette réévaluation à la baisse anticipe l'impact que la chute de la Bourse au cours de l'été pourrait avoir sur le patrimoine financier des ménages. Toutefois, compte tenu de l'ampleur de cette chute de l'ordre de 25 %, il ne serait pas étonnant que la prévision soit revue à la baisse en cours d'exécution compte tenu du fait que le patrimoine des contribuables est calculé au 1^{er} janvier de l'année 2012.

Les **donations** sont revues en hausse de 0,2 milliard d'euros par rapport à la prévision faite en première loi de finances rectificative et atteindraient 1,3 milliard d'euros en 2011. L'anticipation de la réforme du patrimoine expliquerait un pic de donations avant application des nouvelles dispositions. Pour 2012, la prévision, à 1,1 milliard d'euros, se fonde sur une disparition du pic

partiellement compensée par la montée en charge des dispositions de la première loi de finances rectificative pour 2011.

Le dynamisme des **successions** tel que constaté au premier semestre serait inférieur aux prévisions et justifierait une révision à la baisse de 0,3 milliard d'euros du produit de l'impôt, qui s'établirait à 6,9 milliards d'euros. L'application de la réforme du patrimoine conduirait à une recette supplémentaire de 600 millions d'euros en 2012 pour un rendement de 7,5 milliards d'euros.

En ce qui concerne l'évaluation du coût du **bouclier fiscal** en 2012, le Rapporteur général constate que demeure la divergence d'appréciation avec le Gouvernement mise en lumière au moment de l'examen de premier projet de loi de finances rectificative pour 2011 : l'impact budgétaire de la disparition du bouclier fiscal devrait s'étaler jusqu'en 2014, alors que le Gouvernement anticipait un effet immédiat dès 2012.

3.– Les produits de jeux

À l'exception des paris sportifs, la totalité des produits des jeux seraient supérieurs à la prévision en 2011. Les produits tirés de la Française des jeux seraient notamment supérieurs de plus de 200 millions d'euros par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale et atteindraient 2,1 milliards d'euros.

Ce surplus de recettes ne serait toutefois pas complètement pérenne en 2012, ce qui expliquerait une diminution de l'ordre de 100 millions d'euros.

LES PRODUITS DES JEUX

(en millions d'euros)

	2010	2011		PLF 2012
		LFI	Révisé	
Française des jeux (hors paris sportifs)	1 840	1 863	2 092	2 002
Casinos	748	714	720	730
Paris hippiques	626	426	440	450
Paris sportifs	–	129	107	113
Jeux de cercle en ligne	–	62	78	83
Paris hippiques en ligne	–	86	110	84
TOTAL	3 214	3 280	3 547	3 462

II.– LES RECETTES NON FISCALES

Le montant révisé pour 2011 des recettes non fiscales apparaît en baisse de 0,4 milliard d'euros par rapport à la dernière prévision en loi de finances rectificative et atteindrait 16,2 milliards d'euros. La prévision pour 2012 ressort en baisse de 0,5 milliard d'euros et s'établit à 15,7 milliards d'euros.

LA PRÉVISION DE RECETTES NON FISCALES

(en milliards d'euros)

LFI 2011	Révisé 2011	PLF 2012
16,9	16,2	15,7

La révision à la baisse de la prévision pour 2011 ainsi que la prévision relativement basse pour 2012 s'expliquent largement par la dégradation des conditions sur les marchés financiers, qui entraîne de moindres prélèvements sur les institutions financières. Le manque à gagner qui serait constaté en 2012 par rapport à 2011 pourrait donc constituer le premier coût essuyé par l'État du fait de la crise de la zone euro. Il est partiellement compensé par deux recettes exceptionnelles, la première évaluée à 1 milliard d'euros correspondant au produit de cession des licences de téléphonie mobile dites « 4G », la seconde de 500 millions d'euros au titre du culot d'émission des billets en francs.

Au-delà de ces éléments, plusieurs éléments sont à remarquer.

En premier lieu, la réévaluation à la baisse de la prévision pour 2011 semble s'expliquer en grande partie par une **surévaluation initiale** des recettes attendues des institutions financières. Alors que le prélèvement sur le fonds d'épargne a été revu à la baisse dès la première loi de finances rectificative pour 2011, les dividendes de la société de prise de participations de l'État (SPPE) et de l'agence française de développement ainsi que le prélèvement sur le compte des procédures publiques de la Coface sont revus à la baisse dans le présent projet de loi. **La question de la sincérité de la prévision initiale est donc posée.**

En deuxième lieu, ces manques à gagner constatés dans la prévision révisée sont largement liés à des prélèvements plus importants que prévu en fin d'exercice 2010, destinés à compenser la dégradation anticipée du déficit. Tant pour le fonds d'épargne que pour la SPPE, il semble en effet que **les prélèvements qui leur ont été imposés ont dépassé leur capacité d'absorption** et qu'ils doivent être revus à la baisse en 2011 et en 2012 pour compenser cet effet.

En troisième lieu, compte tenu de ces éléments, il semble que **la répétition de prélèvements exceptionnels réalisés fin 2010 ne semble pas envisageable en 2011**. Tout au plus, il existerait une marge supplémentaire de versement du compte de l'État auprès de Natixis. En d'autres termes, il sera probablement difficile de compenser une éventuelle dégradation en fin d'année comme cela avait été fait l'an dernier.

Enfin, **l'absence de prélèvements sur la société de prise de participations de l'État appelle l'attention sur l'état de sa structure financière**. En l'absence d'éléments précis fournis par l'administration au Rapporteur général, il est, à ce stade, difficile de porter un jugement. On peut toutefois remarquer que la SPPE pourrait essuyer une perte de l'ordre

de 900 millions d'euros sur sa participation dans Dexia et que ses fonds propres s'établissent, à fin 2010, à 450 millions d'euros. Il convient donc d'espérer que les résultats 2010 et 2011 de la société soient suffisamment importants pour renforcer les fonds propres jusqu'au niveau de la perte probable liée à Dexia. Dans le cas contraire, la garantie de l'État serait appelée pour assurer le remboursement de ses créanciers.

À noter enfin que, dans l'hypothèse où l'État accorderait sa garantie à la structure issue du démantèlement de Dexia, sa rémunération serait retracée en recettes non fiscales pour un montant encore inconnu.

A.- LES PRÉLÈVEMENTS SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Le présent projet de loi constate une forte baisse, tant en 2011 qu'en 2012, des prélèvements effectués sur les institutions financières – Banque de France, Caisse des dépôts, Société des prises de participation de l'État, Coface. Le tableau suivant l'illustre.

PRÉLÈVEMENTS SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

	LFI 2010	2010	LFI 2011	Révisé 2011	PLF 2012
Banque de France	1 554	1 702	1 611	1 555	850
Caisse des dépôts (prélèvements totaux)	900	1 913	2 902	2 674	1 115
Société des prises de participation de l'État	300	637	182	0	0
Coface	700	850	600	300	300
Natixis	0	0	0	220	0
Total	3 454	5 102	5 295	4 749	2 265

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

• Les prélèvements sur la **Caisse des dépôts et consignations** sont prévus en forte baisse en 2012 et expliquent en grande partie la diminution anticipée des recettes non fiscales. Leur exécution en 2009 et 2010 ainsi que leur prévision en 2011 et 2012 sont retracées dans le tableau suivant.

LES PRÉLÈVEMENTS SUR LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

(en millions d'euros)

	2009	2010	LFI 2011	Révisé 2011	PLF 2012
Dividendes	0	660	1 300	1 169	540
Contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS)	59	511	372	540	375
Prélèvement sur le fonds d'épargne	0	742	1 230	965	200
TOTAL	59	1 913	2 902	2 674	1 115

La prévision pour 2011 des prélèvements sur la Caisse des dépôts n'est modifiée que marginalement par rapport à la prévision révisée faite en première loi de finances rectificative pour 2011. Rappelons que celle-ci avait constaté divers mouvements conduisant à une révision à la baisse des prélèvements totaux de l'ordre de 260 millions d'euros.

Pour 2012, en revanche, la prévision de prélèvements est revue en nette baisse et, après 2,7 milliards d'euros en 2011, est fixée à 1,1 milliard d'euros. Cette chute de 60 % des versements effectués par la Caisse s'explique par trois raisons différentes.

En premier lieu, la forte chute des marchés actions au cours de l'été devrait probablement conduire tant la section générale de la Caisse des dépôts que le fonds d'épargne à passer de substantielles provisions pour dépréciations d'actifs. À titre d'exemple, la section générale détient une participation de 13 % dans Dexia, dont le coût d'acquisition s'élève à 2,9 milliards d'euros et pour laquelle une provision de 1,5 milliard d'euros a été passée au 31 décembre 2008 alors que l'action valait environ 3,5 euros. Celle-ci est cotée, au 7 octobre 2011, à 0,85 euro. Dans ces conditions, il n'est pas à exclure que la section générale ne constate une provision substantielle – possiblement de l'ordre du milliard d'euros – au 31 décembre 2011. Comme indiqué plus bas, le résultat 2011 du groupe Caisse des dépôts en 2010 semble être anticipé en baisse pour un ordre de grandeur semblable.

Le fonds d'épargne est également sensible aux fluctuations boursières car il dispose d'un portefeuille en actions d'une valeur supérieure à 10 milliards d'euros. Il apparaît donc d'autant plus exposé à une chute de la Bourse que les nouvelles normes comptables obligent à passer des provisions en fonction de la valeur de marché des titres dès lors qu'ils sont disponibles à la vente. Un tel aléa explique probablement la prévision à un niveau particulièrement peu élevé, à 200 millions d'euros, du versement attendu en 2012.

En deuxième lieu, comme le Rapporteur général s'en était alarmé au moment de l'examen du dernier projet de loi de finances rectificative pour 2010, le prélèvement de 742 millions d'euros qui a été effectué en 2010 sur le fonds d'épargne a probablement contribué à fragiliser sa structure financière. Initialement non prévu en loi de finances initiale, un tel versement avait permis de limiter la dégradation du solde de l'État en fin d'année. Il avait également conduit à ce que les ratios prudentiels qui lui sont appliqués soient respectés sans qu'il ne bénéficie d'aucune marge de précaution. Il avait également ralenti la reconstitution des fonds pour risques bancaires généraux (FRBG), asséchés en 2008 du fait d'importantes provisions pour dépréciations d'actifs et qui tiennent lieu « d'amortisseurs » en cas de résultats négatifs.

Le fonds s'est donc trouvé, à fin 2010, dépourvu face à d'éventuelles fluctuations des marchés financiers. Une telle situation a justifié une révision à la

baisse, en première loi de finances rectificative pour 2011, de 265 millions d'euros de la prévision de prélèvement. Il n'est pas à exclure que le niveau peu élevé de la prévision pour 2012 – 200 millions d'euros – soit une seconde conséquence du prélèvement de 2010 puisque, si celui-ci n'avait pas été effectué, le fonds d'épargne aurait disposé d'une structure financière plus solide qui aurait peut-être pu permettre un lissage du versement entre 2010 et 2012.

Enfin, le niveau des prélèvements effectués en 2011 est, en partie, artificiellement élevé en raison de l'application, pour la première fois et de manière rétroactive sur 2009, des nouvelles règles de distribution du bénéfice ⁽¹⁾. Le surplus de versements s'établit à 121 millions d'euros du fait de l'application des nouvelles règles au résultat 2010 et à 330 millions d'euros au titre de leur application à titre rétroactif au résultat de 2009, soit une « bosse » de l'ordre de 450 millions d'euros.

Déduction faite de cet élément, le dividende versé en 2011 serait de l'ordre de 720 millions d'euros et il diminuerait d'environ un quart en 2012, soit un ordre de grandeur proche de la baisse anticipée de 30 % de la CRIS. Compte tenu des nouvelles règles de distribution du résultat, on en conclut que le Gouvernement anticipe une diminution de près de moitié du bénéfice de la Caisse des dépôts, qui pourrait passer de 1,98 milliard d'euros en 2010 à environ 1,08 milliard d'euros en 2011. Cette diminution semble en ligne avec la provision que l'on peut envisager sur la participation dans Dexia.

• Le dividende versé par la **Banque de France** en 2011, à 1,55 milliard d'euros, apparaît en léger retrait par rapport à la prévision de 1,6 milliard d'euros. Sa prévision pour 2012 ressort en nette baisse, à 850 millions d'euros, soit un ordre de grandeur qui n'avait plus été connu depuis 2007, comme l'indique le tableau suivant.

LES VERSEMENTS DE LA BANQUE DE FRANCE

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	LFI 2011	Révisé 2011	PLF 2012
Dividende	922	1 739	1 845	1 702	1 610	1 555	850
Impôt sur les sociétés (recette fiscale)	1 396	1 509	1 676	1 536	NC	1 563 *	NC
TOTAL 1	2 318	3 248	3 521	3 238	<i>1 610</i>	3 118	<i>850</i>
Versement au titre du « culot d'émission »	0	0	0	0	0	0	500
TOTAL 2	2 318	3 248	3 521	3 238	<i>1 610</i>	3 118	<i>1 350</i>

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

* Source : rapport annuel 2010 de la Banque de France.

(1) La Caisse distribuait jusqu'à présent son bénéfice selon la règle des trois tiers (le premier versé à l'État, le deuxième affecté aux missions d'intérêt général et le troisième mis en réserve). À compter de cette année, le dividende est égal à 50 % du résultat net consolidé maastrichtien du groupe (2 151 milliards d'euros en 2010), dans la limite de 75 % du résultat social (1 118 milliards d'euros en 2010). Le dividende versé au titre de 2010 est concerné par le plafonnement et s'élève donc à 838 millions d'euros, auquel s'ajoutent 330 millions d'euros au titre de l'application rétroactive à 2009, soit un total de 1 169 millions d'euros.

La chute de près de moitié du dividende en 2012 est expliquée par « les opérations de politique monétaire » qu'elle mène actuellement, en d'autres termes les rachats de titres de dette souveraine sur les marchés secondaires. Il semble que, compte tenu de l'augmentation de la taille du bilan qu'elles impliquent, de telles opérations nécessitent une base de fonds propres plus importante. La mise en réserve du bénéfice est donc privilégiée en 2012.

Cette chute du dividende est toutefois compensée par une recette exceptionnelle de 500 millions d'euros, au titre du culot d'émission des billets en francs. La date limite d'échange des derniers billets en francs étant le 17 février 2012, ils perdent toute validité après cette date. Pourtant, la Banque de France continuerait à les comptabiliser en tant que ressources à son bilan. L'État récupère donc cette ressource que la Banque de France devait hier aux détenteurs de billets, qu'elle ne leur devra plus après le 17 février et qui deviendra alors une ressource assimilable à des fonds propres.

L'estimation de ce culot est toutefois particulièrement malaisée. Après négociations avec la Banque de France et compte tenu des versements de 120 millions d'euros et 80 millions d'euros effectués en 2003 et 2005, il a été convenu que le dernier versement s'établirait à 500 millions d'euros.

Au final, compte tenu de cette recette exceptionnelle, les versements de la Banque de France au budget de l'État seraient, en 2012, dans la ligne des versements constatés depuis 2008.

• Comme l'illustre le tableau suivant, la **Société des prises de participations de l'État (SPPE)** ne verserait de dividende ni en 2011, alors qu'un versement de 182 millions d'euros avait été prévu en loi de finances initiale, ni en 2012.

DIVIDENDE DE LA SOCIÉTÉ DE PRISE DE PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

LFI 2010	2010	LFI 2011	Révisé 2011	PLF 2012
300	637	182	0	0

La révision à la baisse du dividende versé par la SPPE suscite une triple interrogation.

En premier lieu, alors que la loi de finances initiale anticipait un dividende de 182 millions d'euros, la prévision révisée exclut tout versement et laisse penser que la prévision initiale était entachée d'insincérité. Le Gouvernement met en avant le fait que les remboursements opérés par les banques ont été plus rapides que prévu et qu'en conséquence les revenus de la société ont été inférieurs aux prévisions. Or, les remboursements en question ⁽¹⁾ étaient déjà connus au mois de septembre 2010, au moment où la prévision a été faite, et le Gouvernement aurait dû prendre en compte ce manque à gagner en loi de finances initiale.

(1) À savoir ceux réalisés par la totalité des banques, à l'exception de Dexia et BPCE.

En deuxième lieu, dans un cas semblable à celui du prélèvement sur le fonds d'épargne, la SPPE a versé, en 2010, un dividende plus important que prévu, ce qui avait permis de limiter, en fin d'année, la dégradation du solde de l'État. Comme le Rapporteur général l'avait montré ⁽¹⁾, le dividende versé en 2010 a conduit l'État à percevoir la quasi-totalité du résultat net cumulé sur 2008 et 2009. Compte tenu de la nécessité pour la SPPE de maintenir un matelas de trésorerie pour couvrir un risque de change lié à son endettement en dollars, un nouveau dividende aurait conduit la société à déséquilibrer sa structure financière.

Celle-ci, enfin, suscite néanmoins des interrogations. Le principal actif de la société est en effet sa participation dans Dexia, dont le coût d'acquisition s'établit à 1 milliard d'euros et qui a été dépréciée à hauteur de 440 millions d'euros. Alors que l'acquisition a été réalisée à un cours de 9,90 euros par action, celle-ci est désormais cotée à moins d'un euro. Le montant total des provisions pourrait donc atteindre 900 millions d'euros au 31 décembre 2011. Or, les fonds propres de la société seraient probablement inférieurs à cette somme puisque sa dotation initiale atteignait 450 millions d'euros et que, les résultats 2008 et 2009 ayant été distribués en quasi-totalité, seul le résultat 2010 pourra venir les renforcer. Ce résultat doit donc être suffisamment élevé pour que les fonds propres de la société dépassent les 900 millions d'euros de manque à gagner lié à Dexia. Dans le cas contraire, il est probable que la garantie de l'État sera appelée au moment de l'arrivée à échéance des dettes de la société pour couvrir le manque à gagner.

À noter que, dans l'éventualité où la SPPE procéderait à une nouvelle injection de capital dans les établissements de crédit français, elle percevrait, en 2012, des revenus probablement suffisamment élevés pour couvrir un tel risque.

• Enfin, le **prélèvement effectué sur le compte des procédures publiques de la Coface** est revu à la baisse, en 2011, de 600 millions d'euros à 300 millions d'euros « *pour prendre en compte l'environnement économique plus incertain ainsi que la détérioration du risque pays de certains acheteurs* ». Il n'est pas à exclure que, dans un cas semblable à ce qui a été fait sur le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts, le prélèvement supplémentaire de 150 millions d'euros décidé dans la dernière loi de finances rectificative pour 2010 n'ait fragilisé la trésorerie du compte et conduit à alléger le prélèvement prévu en 2011. En 2012, la prévision est également fixée à 300 millions d'euros. Le prélèvement sur la Coface serait donc en constante diminution depuis 2007 et les 2,9 milliards d'euros alors perçus.

Ce manque à gagner en 2011 est compensé par un prélèvement, inédit depuis 2007, sur le **solde de trésorerie du compte de l'État auprès de Natixis**. D'un montant de 220 millions d'euros, ce prélèvement vient opportunément limiter la dégradation des recettes non fiscales et permettre l'affichage d'un déficit stable en dépit de plusieurs tendances haussières. Selon les informations

(1) Tome I du rapport n° 2857 relatif au projet de loi de finances pour 2010.

recueillies par le Rapporteur général, le résultat de ce compte serait positif en raison du faible niveau des taux d'intérêt de court terme. Le prélèvement ne porterait pas sur l'intégralité du résultat de façon à maintenir un niveau de trésorerie permettant à Natixis de faire face aux incertitudes de marché.

Rappelons que, de la même manière que la Coface garantit le risque de défaut sur les opérations de prêts à l'export, Natixis garantit le risque de taux associé à ces emprunts – les deux organismes bénéficiant de la garantie de l'État.

● Au-delà de la présentation globale des prélèvements effectués sur les institutions financières, le tableau suivant livre le détail de la ligne 2110 de l'état A qui recense les dividendes des sociétés financières.

PRODUITS DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT DANS LES ENTREPRISES FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

	2010	2011		PLF 2011
		LFI	Révisé	
TOTAL	3 284	3 329	2 805	1 496
dont Banque de France	1 702	1 611	1 555	850
dont Caisse des dépôts	660	1 300	1 169	1 115
dont Société de prises de participations de l'État	637	182	0	0
dont Agence française de développement	220	200	71	53
dont Caisse centrale de réassurance	55	30	0	45

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

En ce qui concerne **l'agence française de développement**, le dividende était prévu à 200 millions d'euros en 2011 mais son résultat 2010 s'est élevé à seulement 103,7 millions d'euros. Compte tenu de l'écart entre la prévision de dividende et le résultat réalisé, un soupçon d'insincérité entoure, là encore, la prévision faite en loi de finances initiale.

Le dividende de la **caisse centrale de réassurance (CCR)** est nul car il a été affecté au fonds dit « Barnier » en application de l'article 71 de la loi de finances initiale pour 2011. Ce dividende s'établit à 100 millions d'euros contre une prévision initiale de 30 millions d'euros. Compte tenu de l'écart entre prévision et exécution, il n'est pas à exclure que la CCR ait versé plus de 100 % de son bénéfice pour alimenter ce fonds.

B.- LES PRODUITS DES PARTICIPATIONS DES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES

Chaque année depuis 2002, le Rapporteur général avait l'habitude de présenter un état détaillé de la prévision de dividendes des entreprises non financières. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'administration ne lui avait toujours pas communiqué ces documents. Ce retard est d'autant plus regrettable que la présentation des recettes non fiscales, particulièrement succincte dans le « Voies et moyens », doit être d'autant mieux éclairée que des prévisions parfois peu sincères caractérisent certaines lignes.

Le tableau suivant se contente donc de rappeler la prévision faite en loi de finances pour 2011.

PRODUIT DES PARTICIPATIONS DANS LES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

	2009	2010	PLF 2011
EDF	984	1 828	1 679
GDF puis GDF-Suez	1 113	1 217	1 192
France Télécom	493	499	500
AREVA	21	21	189
La Poste	106	105	82
ADP	82	71	66
SAFRAN	30	48	53
Sogepa (aérospatiale, EADS)	24	25	15
SNCF	183	0	9
Air France	0	4	5
Renault	0	0	0
Autres	226	267	402
TOTAL ligne 2116	3 284	4 085	4 200

La prévision pour 2011 serait revue à la hausse de 0,2 milliard d'euros, à 4,4 milliards d'euros, en raison de versements d'acomptes sur dividendes. Il faut croire que ceux-ci compenseraient l'absence de versement de dividendes par Areva.

La prévision pour 2012 serait quasiment stable, à 4,5 milliards d'euros. En l'absence d'éléments complémentaires, il est impossible d'évaluer la sincérité d'une telle prévision.

C.- LES FONDS DE CONCOURS

Évalués à 3 310 millions d'euros en crédits de paiement pour 2012, les fonds de concours seraient en légère hausse par rapport aux 3 226 millions d'euros de crédits de paiement prévus pour 2011. Le détail de leur répartition par mission et par programme est fourni dans le tome I de l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens. Rappelons que l'évaluation des fonds de concours par la loi de finances, prévue à l'article 17 de la LOLF, constitue l'une des avancées réalisées par la réforme organique en matière d'information du Parlement.

Avec 1,7 milliard d'euros prévus pour 2012, la mission *Écologie, développement et aménagement durables* concentre plus de la moitié des fonds de concours perçus par l'État – pouvant provenir de l'AFITF ou des collectivités territoriales. Sa prévision ressort en baisse d'environ 200 millions d'euros par rapport à 2011.

Cette diminution est notamment compensée par une hausse des fonds de concours prévus sur les missions *Défense* et *Recherche et enseignement supérieur* de respectivement 100 millions d'euros et 136 millions d'euros.

CHAPITRE III : LES CHARGES DE L'ÉTAT POUR 2012

CHARGES BUDGÉTAIRES : LES CHIFFRES-CLEFS (à périmètre courant)

(Crédits de paiement, en milliards d'euros)

	PLF 2012	Écarts sur la LFI 2011	
		En montants	En %
A.– Dépenses nettes du budget général	291,74	+ 5,4	+ 1,8%
♦ Titre 1 - Pouvoirs publics	1,0	+ 0,0	+ 0,8%
♦ Titre 2 - Dépenses de personnel	118,2	+ 1,1	+ 0,9%
♦ Titre 3 - Dépenses de fonctionnement (hors R&D).....	45,0	1,4	+ 3,1%
♦ Titre 4 - Charges de la dette de l'État.....	48,8	+ 3,4	+ 7,0%
♦ Titre 5 - Dépenses d'investissement.....	11,9	+ 0,2	+ 1,5%
♦ Titre 6 - Dépenses d'intervention (hors R&D).....	65,7	- 1,6	- 2,4%
♦ Titre 7 - Dépenses d'opérations financières	1,1	+ 0,9	+ 78,1%
♦ <i>Fonds de concours</i>	3,3	+ 0,1	+ 2,4%
B.– Charges des comptes d'affectation spéciale	63,4	+ 2,8	+ 4,4%
<i>B'.– dont dépenses du CAS Pensions financées par le budget général</i> ^(a)	<i>37,7</i>	<i>+ 2,2</i>	<i>+ 2,1%</i>
C.– Solde des autres comptes spéciaux	- 4,1	- 0,9	+ 22,2%
Charges nettes du budget de l'État (A + B - B' - C)^(b)	321,6	6,9	+ 2,1%
Charges des budgets annexes.....	63,4	+ 2,8	+ 4,4%

(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.

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

Rappel des principales hypothèses associées :

- croissance prévue du PIB en 2012 :
 - en valeur : + 1,75 %
 - en volume : + 3,45 %
- hausse des prix à la consommation en 2010
(en moyenne, hors tabac) : + 1,70 %

I.- LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

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

1.- Les changements de périmètre

La mesure de la progression des dépenses s'applique à une masse qui doit être considérée indépendamment des changements de périmètre qui interviendront entre 2011 et 2012. 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 2012 un montant de 221,49 millions d'euros. Elles sont toutes équilibrées en recettes et en dépenses. Sont concernés :

• **une modification interne au budget de l'État** qui affecte la mesure de l'évolution des dépenses du budget général en 2012, dès lors que la norme de dépense ne s'applique ni aux budgets annexes ni aux comptes spéciaux ⁽²⁾. Il s'agit

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

(2) La charte de budgétisation prévoit en effet que les mouvements de recettes liés à la création de comptes spéciaux ne sont pas comptabilisés dans la norme de dépense. Ainsi, la création du compte de commerce Renouvellement des concessions hydroélectriques n'est pas comptabilisée dans la norme de dépense (voir le commentaire de l'article 20 dans le tom II du présent Rapport général).

d'un transfert d'une compétence jusqu'alors supportée par la mission *Écologie, développement et aménagement durables* au profit du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) pour un montant de 2,4 millions d'euros. Il est lié à l'achèvement en métropole de la construction du réseau d'ingénierie aéroportuaire initiée en 2008 par la création d'un service à compétence nationale dédié (SNIA). Ce transfert de 40 ETPT du programme 217 vers le BACEA, est compensé à due concurrence par une modification, proposée à l'article 17 du présent projet, de la clef de répartition du produit de la taxe d'aviation civile au bénéfice du BACEA ⁽¹⁾.

● **des neutralisations d'évolutions des crédits du budget général liées à une évolution de la fiscalité sans impact sur le solde** (par exemple en cas de changement de régime fiscal des dotations ou d'évolution de la structure de la dépense donnant lieu au paiement de taxes). Cette année, sont neutralisées :

– la budgétisation du financement de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), du centre national de gestion des essais des produits de santé (CENGEP) et des comités de protection des personnes (CPP) pour un montant de 148,41 millions d'euros, auparavant financés par le biais de taxes affectées désormais réaffectées aux administrations de sécurité sociale par le PLFSS pour 2012. L'article 26 du présent projet de loi prévoit donc l'affectation à l'État d'une partie de la TVA brute collectée par les fabricants de lunettes pour assurer l'équilibre financier de l'opération ⁽²⁾ ;

– la compensation de TVA au titre de l'assujettissement à la TVA des concours publics à Réseau Ferré de France (74,48 millions d'euros) ;

– la compensation de TVA au titre d'externalisations au sein de la mission *Défense* (0,67 million d'euros) ;

– la compensation de TVA au titre du déménagement des services de l'administration centrale du ministère de l'intérieur (2,7 millions d'euros) et des services administratifs du Conseil d'État (1,26 million d'euros) ;

– la compensation de l'assujettissement des emplois de l'ensemble des centres de ressources d'expertise et de performance sportive (CREPS) et du musée national du sport (MNS) à la taxe sur les salaires (2,36 millions d'euros), entièrement affectée aux régimes de sécurité sociale.

● **l'ajustement des assiettes prises en compte pour le calcul des loyers budgétaires de certains ministères**, en particulier, la révision à la hausse de celui du ministère de la Justice du fait de l'intégration dans l'assiette des loyers budgétaires des tribunaux administratifs d'Orléans et de Rouen (+ 0,76 million d'euros) et la révision à la baisse de l'évaluation des surfaces occupées par les services de la DGFIP (– 6,78 millions d'euros).

(1) Voir le commentaire de l'article 17 dans le tome II du présent rapport général.

(2) Voir le commentaire de l'article 26 dans le tome II du présent rapport général.

Il faut enfin ajouter **une mesure de périmètre relative aux prélèvements sur recettes de l'État** intégré au périmètre de la norme de dépense en volume et en valeur, correspondant à un ajustement technique du prélèvement sur recettes au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale pour prendre en compte l'impact de la réforme de la taxe professionnelle pour un montant de **54,7 millions d'euros**. Hors norme de dépense et donc hors mesure de périmètre, il convient par ailleurs de signaler la création d'un prélèvement sur recettes au titre de la dotation de compensation des contributions syndicales fiscalisées, en application de l'article 21 de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 (+ 40 millions d'euros).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR MISSION ENTRE LA LFI 2011 ET LE PLF 2012

(en millions d'euros)

Missions	LFI 2011	PLF 2012 (périmètre constant)	Mesures de périmètre	Mesures de transfert	PLF 2012 (périmètre courant)
Action extérieure de l'État	2 966	2 926		10	2 936
Administration générale et territoriale de l'État	2 450	2 729	3	8	2 740
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 669	3 616		- 17	3 598
Aide publique au développement	3 334	3 334		- 1	3 333
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 319	3 203		- 28	3 176
Conseil et contrôle de l'État	590	597	2	3	601
Culture	2 682	2 739		- 7	2 732
Défense	37 409	38 259	1	22	38 281
Direction de l'action du Gouvernement	1 109	1 119		21	1 141
Écologie, développement et aménagement durables	9 512	9 656	72	15	9 743
Économie	2 063	2 012		- 2	2 009
Engagements financiers de l'État	46 926	49 921			49 921
Enseignement scolaire	61 794	62 345		- 14	62 331
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 747	11 689	- 7	- 4	11 678
Immigration, asile et intégration	561	635		- 3	632
Justice	7 138	7 408		13	7 421
Médias, livre et industries culturelles	1 454	1 281		8	1 288
Outre-mer	1 977	2 036		- 2	2 035
Politique des territoires	322	341			341
Pouvoirs publics	1 018	1 026			1 026
Provisions	34	178			178
Recherche et enseignement supérieur	25 184	25 424		15	25 439
Régimes sociaux et de retraite	6 028	6 619		- 1	6 619
Relations avec les collectivités territoriales	2 639	2 515			2 515
Santé	1 222	1 226	148	2	1 377
Sécurité	16 805	17 093		- 30	17 063
Sécurité civile	435	447		1	448
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 366	12 798		- 44	12 754
Sport, jeunesse et vie associative	430	435	2	41	478
Travail et emploi	11 575	10 192		- 5	10 188
Ville et logement	7 632	7 721			7 721
Total	286 390	291 519	221	2	291 743

Au-delà des mesures de périmètre, le projet de loi de finances pour 2012 retient certains mouvements d'affectation de recettes qui ne font pas l'objet d'un transfert de dépenses pour un montant correspondant. En application de la charte de budgétisation, aucun de ces mouvements n'est comptabilisé dans la norme de dépense car aucun de ces mouvements ne dégrade le solde de l'État.

– Les mouvements de recettes concernant des comptes spéciaux

L'article 19 du présent projet de loi augmente le produit des deux des taxes qui financent le CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* : la contribution de solidarité territoriale (CST) et la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF). Les fourchettes des taux de la CST et de la TREF sont ainsi relevées de manière à permettre une augmentation du niveau des recettes du CAS de 70 millions d'euros. Ces ressources supplémentaires sont destinées à garantir l'équilibre économique de l'activité d'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET). En effet, l'évaluation des charges d'exploitation des TET, rendue publique dans le dernier avis de l'autorité de régulation des activités ferroviaires (la hausse de ces charges étant principalement liée au relèvement du coût unitaire des redevances de circulation fixées par RFF), est en augmentation de 70 millions d'euros.

En application de la charte de budgétisation, cette augmentation des taxes affectées au CAS, qui ne dégrade pas le solde de l'État, n'est pas comptabilisée dans la norme de dépense, car elle répond à une logique de péréquation interne au secteur du transport ferroviaire.

– Les mouvements d'affectation de recettes à des ODAC

Le projet de loi de finances comprend plusieurs taxes affectées à des ODAC. Ces taxes, qui soit répondent à un service rendu soit correspondent à une logique de « pollueur-payeur », ne sont pas prises en compte dans la norme de dépense.

Il s'agit de la modification du régime de la taxe hydraulique perçue par Voie navigable de France (VNF) et principale ressource de l'établissement (article 50) ; l'évolution des taxes sur les titres délivrés aux étrangers et affectées à l'Office française de l'immigration et de l'intégration (article 28) ; l'affectation à l'Office national des forêts (ONF) d'une nouvelle contribution acquittée par l'ensemble des propriétaires bénéficiant du régime forestier (article 48) ; et l'affectation de la redevance pour contrôle vétérinaire à l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (article 25).

2.– L'évolution des différents agrégats de dépenses

a) L'évolution des dépenses de l'État sous périmètre normé

Compte tenu des changements de périmètre présentés dans la charte de budgétisation (+ 221,4 millions d'euros sur le budget général) analysés précédemment, **les dépenses de l'État incluses dans le périmètre de la norme de dépense en volume augmentent, à périmètre constant, de 5,2 milliards d'euros à structure constante pour atteindre 362,26 milliards d'euros.**

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRE LA LFI 2011 ET LE PLF 2012

(En milliards d'euros)

	LFI 2011 (format PLF 2012)	PLF 2012			
		Périmètre constant	Variation en milliards	Variation en valeur	Variation en volume
1. Budget général					
Charge de la dette	45,38	48,77	3,4	+ 7,0 %	+ 5,3 %
Pensions	35,99	37,85	1,9	+ 4,9 %	+ 3,2 %
Personnel hors pensions	81,13	80,96	- 0,2	- 0,2 %	- 1,9 %
Provisions	0,03	0,178	0,1	+ 83,1 %	+ 81,4 %
Autres dépenses BG	123,85	123,75	- 0,1	- 0,1 %	- 1,8 %
Total BG	286,38	291,51	5,1	+ 1,8 %	+ 0,1 %
2. PSR					
Collectivités locales (hors compensation réforme FDL)	52,39	51,87	- 0,52	- 1,0 %	- 2,7 %
Union européenne	18,24	18,88	0,64	3,4 %	1,7 %
Total PSR	70,63	70,75	0,12	0,17 %	- 1,5 %
3. Affectations de recettes	0	0			
Total norme élargie (zéro volume)	357,01	362,26	5,2	1,45 %	- 0,25 %
Total hors dette et pensions (zéro valeur)	275,64	275,64	0,00	0 %	- 0,02 %

Cette progression de 1,45 % par rapport à la LFI 2011 s'avère légèrement inférieure au rythme de l'inflation prévisionnelle pour 2012 (estimée à 1,70 %) et laisse présager une réduction en volume des dépenses de l'État de - 0,25 % ⁽¹⁾.

b) L'évolution des charges budgétaires de l'État

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 ;

(1) Ce calcul est fondé sur les chiffres du projet de loi de finances pour 2012 et n'inclut pas les économies supplémentaires qui pourraient être décidées dans le cadre du débat parlementaire pour mettre en œuvre les directives fixées par le Premier ministre le 24 août 2011 (voir les développements du chapitre I).

– 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 retenus dans la norme de dépense en volume et en valeur ;

– 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 « débudgétisations » qui prennent la forme d'affectation de recettes à d'autres organismes publics. 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 2012, **cet agrégat élargi augmenterait de 6,6 milliards d'euros à périmètre constant ce qui correspond à une réduction de 0,05 % en volume par rapport à la loi de finances initiale pour 2011**. La différence avec l'évolution de la norme de dépense en volume du Gouvernement (– 0,25 %) tient au fait que cet agrégat enregistre :

– **une légère diminution des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux** (– 0,8 milliard d'euros) qui réduit d'autant l'agrégat élargi des charges budgétaires ;

(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 37,6 milliards d'euros en 2012).

(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.).

– **une progression sensible des dépenses des comptes d'affectation spéciale** de 2,8 milliards d'euros principalement due à l'augmentation des dépenses du CAS *Pensions* étant donné l'évolution croissante des départs en retraite et la revalorisation des pensions compte tenu du pic d'inflation constaté en 2011 (+ 2 milliards d'euros) ;

– **une dégradation du solde des comptes de concours financiers**, pour environ 1 milliard d'euros ⁽¹⁾.

c) L'évolution des dépenses de l'État liées aux investissements d'avenir

Le Rapporteur général estime désormais nécessaire de faire un point sur les décaissements du programme d'investissements d'avenir (PAI).

Rappelons qu'en mobilisant 34,64 milliards d'euros, la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 ⁽²⁾ a lancé un programme sans précédent d'investissements sur cinq secteurs stratégiques de l'économie française ⁽³⁾ : 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).

L'ensemble de ces crédits a été intégralement consommé au cours de l'année 2010 puisque transférés aux différents organismes gestionnaires ⁽⁴⁾ par le biais d'une convention qui fixe leur cadre d'emploi. Ces crédits sont répartis selon deux catégories de dépenses :

– les dotations non consommables (15,03 milliards d'euros) : ce sont des fonds déposés sur les comptes du Trésor de l'opérateur générant des intérêts. Par conséquent, seuls les produits d'intérêt sont versés aux bénéficiaires et peuvent faire l'objet de décaissements. Le produit des intérêts décaissés constitue une dépense budgétaire rattachée au programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* intégrée à la norme de dépense en volume. Ces dotations non consommables concernent uniquement l'enseignement supérieur et la recherche ;

– les dotations consommables (19,6 milliards d'euros) correspondant aux versements par les gestionnaires aux bénéficiaires finaux. Ces décaissements effectués sur le budget des opérateurs n'affectent pas le solde budgétaire et n'entrent pas dans la norme de dépense. Il s'agit de subventions (9,775 milliards d'euros), de prises de participation (3,515 milliards d'euros), d'avances remboursables (2,82 milliards d'euros) et de prêts (3,5 milliards d'euros).

(1) Pour plus de détails, voir le développement du chapitre III-I-B-3, *infra*.

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

(3) Voir Gilles Carrez, rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010 n° 2268.

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

Toutefois, ce n'est qu'à compter de l'année 2011 que les premiers décaissements ont été effectués par les gestionnaires pour un montant, au 30 juin 2011, de 1,4 milliard d'euros au titre des dotations consommables et de 7,1 millions d'euros au titre des intérêts sur les dotations non consommables.

Ces décaissements peuvent donc être assimilés à des dépenses d'investissements de l'État bien que financés partiellement par voie extrabudgétaire. Ils méritent donc d'être appréhendés dans le cadre de l'analyse des agrégats de dépense de l'État.

Pour l'année 2012, le Gouvernement anticipe un volume de dépenses liées aux décaissements au titre du PAI d'un montant de 3 milliards d'euros après une prévision pour 2011 de 2 milliards d'euros.

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

SYNTHÈSE DES CHARGES BUDGÉTAIRES (hors budgets annexes)

	LFI 2011	PLF 2012	Évolution 2012/2011	
			en Mds€	en valeur en volume
A.- Budget général				
(1) Dépenses brutes.....	368,5	376,6	8,1	2,15 % 0,45 %
(2) Remboursements et dégrèvements (R&D).....	82,2	84,9	2,7	3,22 % 1,52 %
(3) dont R&D d'impositions locales.....	11,1	10,3	-0,8	-7,93 % -9,63 %
(4) Prélèvements sur recettes (PSR).....	70,6	70,8	0,1	0,17 % -1,53 %
dont PSR Union européenne.....	18,2	18,9	0,6	3,42 % 1,72 %
dont PSR collectivités territoriales (y.c. neutralisation de la TP).....	52,4	51,9	-0,5	-1,01 % -2,71 %
(5) Fonds de concours.....	3,2	3,3	0,1	2,36 % 0,66 %
B.- Comptes spéciaux				
(6) Dépenses des comptes d'affectation spéciale.....	60,6	63,4	2,8	4,44 % 2,74 %
(7) dont dépenses du CAS Pensions financées par le budget général.....	35,9	37,7	1,8	4,65 % 2,95 %
(8) Solde des autres comptes spéciaux.....	-3,2	-4,1	-0,9	22,18 % 20,48 %
(9) Nouvelles affectations de recettes.....	0,1	0,0	-0,1	
C.- Affectations de recettes (hors sécurité sociale et hors collectivités territoriales)				
♦ Norme de dépense « zéro volume » [(1) - (2) + (4) + (9)]	357,1	362,5	5,4	1,49 %
Changements de périmètre (a).....	-0,1	-0,3	-0,2	0,00 %
soit à périmètre constant.....	357,0	362,2	5,2	1,43 % -0,27 %
♦ Agrégat élargi des charges budgétaires [(1) - (2) + (3) + (4) + (6) - (7) - (8)]	286,4	291,7	5,4	1,83 % 0,13 %
Changements de périmètre.....				
soit à périmètre constant.....	286,4	291,7	5,4	1,83 % 0,13 %
♦ Décaissements au titre du programme d'investissements d'avenir^(a)	2	3	1	

(a) Prévisions des dotations consommables décaissées et des intérêts décaissés au titre du PAI en 2011 et 2012, source : direction du budget.

B.– LES DIFFÉRENTS CANAUX DE DÉPENSES DE L'ÉTAT

1.– Le budget général

Aux termes de l'article 32 et de l'état B du présent projet, le montant des **crédits bruts** ouverts sur le budget général est fixé à **381 milliards d'euros d'AE** et à **376 milliards d'euros de CP** (à comparer à respectivement 378 milliards d'euros et 368 milliards d'euros en 2011).

LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PAR MISSIONS EN 2012

(en millions d'euros)

	AE	CP
1. Activités régaliennes		
Action extérieure de l'État	2,91	2,94
Administration générale et territoriale de l'État	2,75	2,74
Conseil et contrôle de l'État	0,60	0,60
Défense	40,24	38,28
Direction de l'action du Gouvernement	1,10	1,14
Engagements financiers de l'État	49,92	49,92
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,64	11,68
Immigration, asile et intégration	0,63	0,63
Justice	9,80	7,42
Pouvoirs publics	1,03	1,03
Sécurité	17,17	17,06
Sécurité civile	0,42	0,45
Sous-total activités régaliennes	138,19	133,89
2. Politiques publiques		
Aide publique au développement	2,75	3,33
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3,57	3,60
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,19	3,18
Culture	2,60	2,73
Écologie, développement et aménagement durables	9,82	9,74
Économie	2,00	2,01
Enseignement scolaire	62,34	62,33
Médias	1,27	1,29
Outre-mer	2,18	2,03
Politique des territoires	0,33	0,34
Provisions	0,48	0,18
Recherche et enseignement supérieur	25,79	25,44
Régimes sociaux et de retraite	6,62	6,62
Relations avec les collectivités territoriales	2,56	2,51
Remboursements et dégrèvements	84,88	84,88
Santé	1,38	1,38
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,79	12,75
Sport, jeunesse et vie associative	0,47	0,48
Travail et emploi	10,16	10,19
Ville et logement	7,84	7,72
Sous-total politiques publiques	243,00	242,74
Total budget général	381,20	376,63

Déduction faite des remboursements et dégrèvements, les **crédits nets** s'élèvent à **296,3 milliards d'euros d'AE** et à **291,7 milliards d'euros de CP** (après respectivement 291,5 milliards d'euros et 278,5 milliards d'euros de crédits en loi de finances pour 2011).

Le tableau ci-dessous permet de comparer, par titres et catégories, les crédits adoptés en loi de finances pour 2011 et les crédits proposés dans le présent projet de loi de finances.

**LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TITRES ET CATÉGORIES EN 2011 ET 2012
(HORS FONDS DE CONCOURS, À PÉRIMÈTRE COURANT)**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		écarts	
	LFI 2011	PLF 2012	LFI 2011	PLF 2012	AE	CP
Titre 1^{er}. Dotations des pouvoirs publics	1 018	1 026	1 018	1 026	0,8 %	0,8 %
Titre 2. Dépenses de personnel	117 123	118 220	117 123	118 220	0,9 %	0,9 %
Rémunérations d'activité	68 956	68 467	68 956	68 467	-0,7 %	-0,7 %
Cotisations et contributions sociales	47 200	48 755	47 200	48 755	3,3 %	3,3 %
Prestations sociales et allocations diverses	967	998	967	998	3,2 %	3,2 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	48 587	47 341	45 511	46 002	-2,6 %	1,1 %
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	23 872	21 980	20 798	20 636	-7,9 %	-0,8 %
Subventions pour charges de service public	24 715	25 361	24 713	25 367	2,6 %	2,6 %
Titre 4. Charges de la dette de l'État	45 382	48 773	45 382	48 773	7,5 %	7,5 %
Intérêt de la dette financière négociable	45 379	48 772	45 379	48 772	7,5 %	7,5 %
Intérêt de la dette financière non négociable	3	1	3	1	-66,7 %	-66,7 %
Charges financières diverses						
Titre 5. Dépenses d'investissement	15 894	15 131	11 776	11 949	-4,8 %	1,5 %
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	15 624	14 901	11 451	11 672	-4,6 %	1,9 %
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État	271	231	325	277	-14,8 %	-14,8 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	149 996	149 598	147 484	149 521	-0,3 %	1,4 %
Transferts aux ménages	36 643	35 054	36 596	35 028	-4,3 %	-4,3 %
Transferts aux entreprises	70 116	75 102	69 853	75 008	7,1 %	7,4 %
Transferts aux collectivités territoriales	18 970	17 917	18 755	17 651	-5,5 %	-5,9 %
Transferts aux autres collectivités	24 040	21 334	22 054	21 645	-11,3 %	-1,9 %
Appels en garantie	227	189	227	189	-16,7 %	-16,7 %
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	515	1 110	248	1 134	115,4 %	356,7 %
Prêts et avances	60	140	64	55	131,7 %	-14,1 %
Dotations en fonds propres	455	772	185	476	69,6 %	157,6 %
Dépenses de participations financières	0	198	0	604	0	+305 %
Total général	378 516	381 199	368 542	376 626	0,7 %	2,2 %

• En premier lieu, afin de pouvoir interpréter les données du tableau répartissant par titres de dépenses, il convient de neutraliser la mission *Remboursements et dégrèvements*, dont la variation 2011/2012 (– 2,7 milliards d'euros) ne permet pas d'analyser proprement les dépenses de fonctionnement et d'intervention nettes de l'État.

Cela fait, il apparaît que les dépenses nettes de fonctionnement et d'intervention de l'État ont évolué de la manière suivante entre la loi de finances initiale pour 2011 et le présent projet de loi de finances :

**CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TITRES ET CATÉGORIES EN 2011 ET 2012 HORS
REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		écarts	
	LFI 2011	PLF 2012	LFI 2011	PLF 2012	AE	CP
Titre 3. Dépenses de fonctionnement hors R&D	46 664	44 486	43 588	44 977	– 4,7 %	+ 3,2 %
Titre 6. Dépenses d'intervention hors R&D	69 767	65 739	67 255	65 663	– 5,7 %	– 2,4 %

Il ressort de ces tableaux plusieurs faits saillants au regard de l'évolution des crédits de paiement :

– **les dépenses de personnel** du titre 2 **continuent de progresser légèrement en 2012 (+ 0,9 %)** : malgré la réduction historique des rémunérations d'activité (– 0,8 %) à la suite de la mise en œuvre du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et du gel du point d'indice dans la fonction publique, les dépenses de personnel progressent du fait de l'augmentation des prestations sociales et allocations diverses (+ 3,1 %) et des cotisations et contributions sociales au CAS *Pensions* (+ 3,2 %) compte tenu du ressaut d'inflation en 2011 (le CAS *Pensions* voit d'ailleurs ses crédits progresser de 2 milliards d'euros en 2012).

– **les dépenses de fonctionnement de l'État hors R&D** imputées sur le titre 3 **progressent fortement (+ 3,2 %)**. Rappelons que le Gouvernement s'est engagé, dans la loi de programmation pour les années 2011 à 2014 ⁽¹⁾, à réduire les « dépenses de fonctionnement de l'État » de 10 % entre 2011 et 2013 et de près de 2,5 % en 2012. Toutefois, l'assiette retenue pour réaliser cet objectif est très réduite (10,3 milliards d'euros sur les 20,6 milliards d'euros de dépenses du titre 3 hors subventions aux opérateurs). En outre, l'État n'aura réussi à économiser que 260 millions d'euros sur ces dépenses à périmètre constant en deux ans. Il en résulte que les économies réalisées sur cette assiette sont largement compensées par la croissance des subventions pour charges de service public des opérateurs (+ 2,65 %) et par l'apparition de nouvelles dépenses de fonctionnement, en

(1) Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

particulier celles liées au financement des prochaines élections en 2012 ⁽¹⁾. Il paraît donc totalement justifié de faire porter l'essentiel de l'effort nouveau de réduction des dépenses de l'État sur ce type de dépense en réduisant notamment le montant des subventions pour charges de services publics des opérateurs qui ont vu leurs ressources augmenter depuis 2008.

– **la charge de la dette en 2012 progresse fortement (+ 7,5 %)**, et en particulier les intérêts de la dette financière de l'État pour les raisons exprimées précédemment ⁽²⁾. Elle constitue désormais le premier poste budgétaire de l'État si on la compare aux dépenses des autres missions hors contributions au CAS *Pensions*.

– **les dépenses d'investissement retracées sur le titre 5 augmentent de 173 millions d'euros (+ 1,5 %)**.

– **les dépenses d'intervention hors R&D**, retracées sur le titre 6, **diminuent sensiblement** conformément à l'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques (**– 2,4 %**) ⁽³⁾.

– enfin, il convient de souligner **l'augmentation drastique des dépenses d'opérations financières retracées sur le titre 7 : + 357 %**. Cette augmentation concerne les dotations en fonds propres des universités pour leurs programmes d'investissement immobilier résultant de la seconde vague de dévolution du patrimoine immobilier (+ 300 millions d'euros) ainsi que les dépenses de participation financière en faveur de la mission *Aide publique au développement* (+ 406 millions d'euros).

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 17,5 milliards d'euros l'année prochaine** (contre 17,8 milliards d'euros en 2011), soit une quasi stabilité ⁽⁴⁾. **Le déficit de la « section de fonctionnement » de l'État s'établirait quant à lui à 63,2 milliards d'euros contre 74 milliards d'euros en 2011 et 95 milliards d'euros en 2010** traduisant ainsi les efforts du Gouvernement pour redresser les comptes de l'État.

• 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 2012.

La consolidation des échéanciers de crédits de paiement par programme fournie au Rapporteur général par le ministère du Budget montre que ce sont plus de 98,8 milliards d'euros de restes à payer qui appellent à l'ouverture de CP sur le

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

(2) Pour plus de détail voir le chapitre I, III-B, supra.

(3) Pour plus de détail voir le Chapitre I, II, A-2-c), supra.

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

budget général au-delà de 2010, soit environ 11,2 milliards d'euros de plus qu'à la fin de l'année 2009 ⁽¹⁾. La mission *Prêts à des États étrangers* connaît la plus forte progression des restes à payer compte tenu du plan d'aide à la Grèce issu de la loi de finances rectificative du 7 mai 2010 ⁽²⁾ même si les investissements militaires sont, sans surprise, les plus concernés (48,1 milliards d'euros pour la mission *Défense*, soit 3 milliards d'euros de moins qu'à la fin 2009), loin devant les missions *Aide publique au développement* (5,4 milliards d'euros), *Justice* (4,8 milliards d'euros, en baisse de 0,5 milliard d'euros), *Écologie, développement et aménagement durables* (4,3 milliards d'euros en baisse de 0,4 milliard d'euros) et *Ville et logement* (3,7 milliards d'euros en baisse de 1 milliard d'euros).

2.– Les budgets annexes

Les crédits pour 2012 des budgets annexes sont proposés à l'article 33 et à l'état C du présent projet de loi de finances.

Les moyens du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* progresseraient de 2,7 % pour atteindre 2,04 milliards d'euros en 2012. Cette évolution s'explique essentiellement par l'augmentation de 1 % du taux du CAS en 2012, et dans une moindre mesure par les nouvelles compétences transférées au budget annexe en 2012, qui justifient l'attribution d'une fraction supplémentaire du produit de la taxe d'aviation civile dont il est le bénéficiaire ⁽³⁾. À périmètre constant et hors CAS *Pensions*, le BACEA diminue de 3,7 millions d'euros en 2012.

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* serait doté de 187,1 millions d'euros de crédits en 2012, répartis entre le programme *Édition et diffusion* (98,2 millions d'euros contre 108,7 millions d'euros en 2011) et le programme *Pilotage et activités de développement des publications* (88,9 millions d'euros contre 84,4 millions d'euros en 2011), soit une réduction globale des crédits de paiement de 3,15 % par rapport à 2011. À périmètre constant et hors CAS *Pensions*, les crédits de paiement de cette mission diminuent de 6 millions d'euros en 2012 (– 3,17 %).

À périmètre courant, les crédits de budgets annexes augmenteraient de 1,8 % par rapport à 2011 et s'établiraient à **2,23 milliards d'euros** l'année prochaine.

(1) Fin 2009, les restes à payer s'élevaient à 87,6 milliards d'euros.

(2) Voir l'analyse des comptes spéciaux, infra.

(3) Voir supra, Chapitre III, I, A, ainsi que le commentaire de l'article 17 du présent projet dans le tome 2 du présent rapport général.

CRÉDITS INITIAUX DES BUDGETS ANNEXES

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

	2009	2010	2011	PLF 2012	Évolution 2012/2011
Contrôle et exploitation aériens.....	1 906,9	1 937,5	1 998,8	2 044,8	+ 2,7 %
Publications officielles et information administrative.....	196,0	192,9	193,2	187,1	- 3,15 %
Dépenses totales.....	2 102,9	2 130,3	2 192,0	2 231,9	+ 1,8 %

3.– 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 2012 sont proposés à l'article 34 et à l'état D du présent projet de loi.

Après avoir été déficitaire de - 3,4 milliards d'euros en 2011, le solde des comptes spéciaux devrait se creuser encore pour atteindre - 4,6 milliards d'euros en 2012.

OPÉRATIONS DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

	Recettes		Crédits		Soldes	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Contrôle de la circulation et du stationnement routier	1 291	1 397	1 291	1 397		
Développement agricole et rural	110,5	110,5	110,5	110,5		
Engagements internationaux en matière de lutte contre le changement climatique	105	30	105	30		
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	601	575	601	575		
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	400	400	400	452		- 52
Gestion et valorisation du spectre hertzien	850	900	850	900		
Participations financières de l'État	5 000	5 000	5 000	5 000		
Pensions	52 603	54 210	52 403	54 636	- 200	- 426
Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs	210	280	210	280		
Total	60 370	62 903	60 570	63 381	- 200	- 478

Les charges des comptes d'affectation spéciale seraient en hausse de 2,8 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 comme par rapport à la loi de finances rectificative du 28 juin 2011 à l'origine de la création du CAS *Financement national du développement et de l'apprentissage*, à périmètre courant.

Pour 2012, sont en diminution les dépenses de ce compte (- 26 millions d'euros) et celles du CAS *Engagements internationaux en matière de lutte contre le changement climatique* (- 75 millions d'euros).

En revanche, les dépenses du CAS *Pensions* s'envolent (+ 2,2 milliards d'euros) compte tenu de départs en retraite plus nombreux et de la revalorisation des pensions liée au pic d'inflation en 2011.

Dans une moindre mesure, on note également une augmentation des dépenses du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* pour lequel le Gouvernement a fait le choix de financer, sur les ressources excédentaires du compte, la contribution au désendettement de l'État ; du CAS *Gestion et valorisation du spectre hertzien* (+ 50 millions d'euros) ; du CAS *Contrôle et sanction automatisée des infractions au code de la route renommé Contrôle de la circulation et du stationnement routier* (+ 106 millions d'euros) ; et du CAS *Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs* (+ 70 millions d'euros).

Au total, le solde déficitaire de l'ensemble des CAS fait plus que doubler pour atteindre – 478 millions d'euros.

Le solde des **comptes de concours financiers** continuerait de se dégrader pour faire apparaître un déficit de –4,2 milliards d'euros en 2012 après avoir enregistré un déficit de –3,2 milliards d'euros en 2011.

OPÉRATIONS DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

	Recettes		Crédits		Soldes	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Accords monétaires internationaux	0	0	0	0		
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	7 724	7 687	7 744	7 812	– 20	– 125
Avances à l'audiovisuel public	3 222	3 290	3 222	3 290		
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	222	200	372	312	– 150	– 112
Avances aux collectivités territoriales	87 865	90 893	86 694	90 243	+ 1 171	+ 650
Prêts à des États étrangers	644	954	6 881	5 588	– 6 237	– 4 634
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	2 116	15,5	130	10,5	+ 1 986	– 5
Total	101 794	103 040	105 044	107 257	– 3 247	– 4 217

Cette **dégradation du solde des CCF de près de 30 %** en 2012 résulte des mouvements suivants :

– une amélioration par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 de 1,6 milliard d'euros du solde déficitaire du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*, qui s'explique par la diminution du montant des prêts à la Grèce. Il est d'ailleurs probable qu'avec la réforme du Fonds européen de stabilité financière votée dans le cadre de la loi n° 2011-1117 de finances rectificative du 19 septembre 2011, la dernière tranche de versement en faveur de la Grèce soit reprise par le FESF et donne lieu à une annulation de crédits au cours de l'année 2012 ;

– une amélioration des recettes du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* qui présente un excédent de 650 millions d’euros lié à l’encaissement de nouveaux impôts locaux créés à l’occasion de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 (CFE et IFER notamment) ;

– une très légère amélioration du solde du compte retraçant les opérations du bonus-malus automobile compte tenu d’une révision à la baisse du barème du bonus arrêté par décret (– 112 millions d’euros contre – 150 millions d’euros en loi de finances initiale pour 2011) ;

– une forte dégradation du compte *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* qui perd les recettes exceptionnelles enregistrées en 2011 compte tenu du remboursement anticipé des prêts en faveur de la filière automobile accordés dans le cadre du plan de relance de l’économie en 2010 (- 2 milliards d’euros) ;

– une dégradation de 105 millions d’euros du solde du compte *Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics*.

Il faut néanmoins apprécier ces prévisions avec réserve compte tenu des évolutions possibles en cours d’année comme le montre la comparaison entre les prévisions et les résultats d’exécution depuis 2008.

OPÉRATIONS DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

(en millions d’euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2012/2011
A.– Prévisions des lois de finances initiales						
Crédits.....	93 965	99 436	72 153	105 045	107 257	+ 2,1 %
Recettes.....	93 248	98 506	76 623	101 794	103 040	+ 1,2 %
Solde.....	- 718	- 930	+ 4 470	- 3 251	- 4 217	- 29,7 %
B.– Résultats d’exécution						
Crédits.....	90 793	105 969	80 035	–	–	–
Recettes.....	90 670	95 679	74 063	–	–	–
Solde.....	- 123	- 10 290	+ 5 471	–	–	–

• **Les comptes spéciaux dotés de découvert** font l’objet de l’article 35 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.

(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.

SOLDES DES COMPTES DOTÉS DE DÉCOUVERT

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2012/2011
A.– Prévisions des lois de finances initiales						
Commerce.....	+ 199	+ 18	+ 246	– 32	+ 4	+ 900 %
Opérations monétaires ^(a)	+ 59	+ 82	+ 68	+ 57	+ 68	+ 19 %
B.– Résultats d'exécution						
Commerce.....	+ 182	+ 358	+ 5 471	–	–	–
Opérations monétaires ^(a)	+ 1 601	+ 60	+ 115	–	–	–
<i>soit hors FMI.....</i>	<i>– 14</i>	<i>– 8 122</i>	<i>+ 47</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>

(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 hausse en 2012, à 68 millions d'euros, du fait de recettes supplémentaires liées à l'émission des monnaies métalliques.

Les autorisations de découvert liées aux opérations des **comptes de commerce** sont d'un montant presque équivalent à l'an passé mais se caractérisent par :

- la création d'un nouveau compte de commerce visant à porter les opérations budgétaires relatives aux procédures de renouvellement des concessions hydroélectriques autorisant un découvert de 4,6 millions d'euros ⁽¹⁾ ;

- la suppression de l'autorisation de découvert liée aux Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de *l'équipement* d'un montant de 180 millions d'euros ;

- l'augmentation de 172 millions d'euros de l'autorisation de découvert du compte *Couverture des risques financiers de l'État* compte tenu de l'augmentation des contributions aux opérations de maintien de la paix et de contributions internationales payées en devises couvertes par achats de devises à terme.

(1) Voir le commentaire de l'article 20 du présent projet de loi de finances dans le tome II du présent rapport.

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

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

Le périmètre des concours de l'État à la sécurité sociale a connu, en 2011, une évolution notoire avec la disparition du panier fiscal destiné à compenser le coût des allègements généraux de cotisations sociales. Les recettes qui le composent deviennent désormais des ressources pérennes de la sécurité sociale et, de ce fait, sont exclues de la présentation des concours de l'État faite par le Rapporteur général dès lors que l'on peut considérer que leur lien avec l'État s'est distendu. Rappelons que cette présentation n'inclut pas non plus les versements de l'État en tant qu'employeur aux organismes de protection sociale.

En 2012, avec une croissance prévisionnelle de 3,8 %, les concours de l'État à la sécurité sociale progresseraient à un rythme nettement supérieur à celui auquel est astreinte la dépense de l'État et atteindraient 27,4 milliards d'euros.

Les **subventions** d'équilibre aux régimes spéciaux seraient en hausse de 5,6 % et atteindraient 6,2 milliards d'euros. Compte tenu du déséquilibre croissant entre actifs et retraités, qui caractérise ces régimes, une telle évolution semble inéluctable. L'ensemble de ces dépenses relève de la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

Les **prestations prises en charge par l'État** ressortiraient en hausse de 5,2 % en raison du dynamisme de l'allocation adulte handicapé et des aides au logement. Elle est limitée par une moindre dotation au fonds national des solidarités actives en raison de l'excédent dont il dispose et qu'il peut mobiliser pour combler une partie de son besoin de financement.

Le panier fiscal destiné à la compensation des **exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires** serait également en progression de 4,7 % en lien avec une croissance du PIB estimée à 1,75 % en 2012.

Au final, seules les **exonérations compensées sur crédits budgétaires**, en baisse de 5,8 % par rapport à 2011, permettraient de limiter cette forte progression en lien avec les mesures d'économies adoptées en loi de finances pour 2011 et dont l'impact supplémentaire est estimé à 0,3 milliard d'euros en 2012.

En l'absence de mesures nouvelles d'économies, les concours de l'État à la sécurité sociale ont donc tendance à croître spontanément et, compte tenu de la norme de dépense, à accroître la contrainte pesant sur les dépenses du budget général.

Le tableau suivant récapitule l'évolution des concours de l'État à la sécurité sociale.

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

(en millions d'euros)

	Exécution 2010	LFI 2011	PLF 2012	PLF 2012/ LFI 2011
I. Subventions				
. Régime des mineurs (CANSSM)	972	1 209	1 373	13,5 %
. Régime des cheminots (SNCF)	3 121	3 192	3 359	5,2 %
. Régime de la RATP	527	527	552	4,7 %
. Régime des marins (ENIM)	793	797	856	7,5 %
. Régime de la SEITA	132	139	56	-60,1 %
. Régime de la caisse de retraite des régies ferroviaires d'Outre-mer (CERFOM)	5	4	4	0,0 %
. Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)	14	15	14	-4,7 %
Sous-total I	5 564	5 883	6 213,9	5,6 %
<i>Part des subventions</i>	<i>21 %</i>	<i>22 %</i>	<i>23 %</i>	
II. Compensations d'exonérations sur crédits budgétaires				
. Exonérations des contrats aidés (apprentissage, etc.)	793	981	1 002	2,1 %
. Allègements ciblés/zonés de charges	2 061	1 379	1 129	-18,1 %
. Allègements de charges dans les DOM	1 104	1 087	1 117	2,7 %
Sous-total II	3 958	3 447	3 248	-5,8 %
<i>Part des exonérations compensées</i>	<i>15 %</i>	<i>13 %</i>	<i>12 %</i>	
III. Prestations prises en charge par l'État				
. Allocation parent isolé (API)	159	0	0	
. Revenu de solidarité active (RSA)	1 586	700	530	-24,3 %
. Fonds spécial d'invalidité	290	270	257	-4,8 %
. Prestations maladies des GIG ^(a)	129	124	106	-14,5 %
. Allocation aux adultes handicapés (AAH)	6 226	6 938	7 515	8,3 %
. Aides au logement (FNAL + APL) (b)	5 361	5 277	5 558	5,3 %
. Fonds d'aide au logement temporaire (ALT)	41	54	90	66,0 %
. Dépenses de santé des prévenus	65	65	61	-6,8 %
. Soins médicaux gratuits des anciens combattants	67	55	50	-8,7 %
. Fonds CMUc (c)	0	0	0	
. Aide médicale de l'État (AME)	481	540	588	8,9 %
. Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante)	50	50	50	0,0 %
Sous-total III	14 455	14 073	14 805	5,2 %
<i>Part des interventions directes</i>	<i>53 %</i>	<i>53 %</i>	<i>54 %</i>	
IV. Exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires (panier fiscal)				
	3 119	2 970	3 110	4,7 %
<i>Part du panier fiscal</i>	<i>12 %</i>	<i>11 %</i>	<i>11 %</i>	
TOTAL DES CONCOURS DE L'ÉTAT	27 096	26 373	27 376	3,8 %

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

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

Lors de la présentation du présent projet de budget devant le Comité des finances locales le 27 septembre dernier, l'un de ses membres avisé a synthétisé les mesures relatives aux concours de l'État aux collectivités territoriales en disant qu'elles ne contenaient « *ni bonnes, ni mauvaises nouvelles* ».

En effet, le présent projet de loi de finances prévoit de fixer l'enveloppe des concours de l'État aux collectivités locales à 59 509 millions d'euros à périmètre constant contre 59 589 millions d'euros en 2011 (– 0,13 %). Compte tenu de plusieurs mesures de périmètre qui seront détaillées ci-dessous, le montant courant de ces concours financiers s'établit à 59 601 millions d'euros (+ 0,02 %).

Cette enveloppe globale comprend des transferts financiers de nature budgétaire différente :

– la plus volumineuse est celle des prélèvements sur recettes dont le montant total pour 2012 sera de 55 309 millions d'euros à périmètre constant contre 55 342 millions d'euros en 2011 (– 0,06 %). À périmètre courant, ce montant sera de 55 362 millions d'euros (+ 0,09 %);

– celle des crédits budgétaires comprend la totalité des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, dont le montant pour 2012 à périmètre constant sera de 2 536 millions d'euros (– 0,35 %), ainsi que les crédits destinés à la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle, rattachés à la mission *Travail et emploi*, dont le montant sera maintenu en 2012 (1 702 millions d'euros).

L'ensemble de ces transferts est inclus dans l'enveloppe normée dont le gel en valeur a été décidé dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2014, à l'exception :

– du FCTVA, dont le montant passe de 6 040 millions d'euros en 2011 à 5 507 millions d'euros en 2012 ;

– des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle dont le montant total passe de 2 949 millions d'euros à 3 400 millions d'euros (+ 15,3 %).

Au total, l'enveloppe normée sera, à périmètre constant, d'un montant identique à l'année dernière (50 601 millions d'euros), mais elle est également impactée par les mesures de périmètre évoquées ci-dessus ; à périmètre courant, son montant total sera par conséquent de 50 653 millions d'euros (+ 0,1 %).

LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2012

(en millions d'euros)

	LFI 2011	PLF 2012 à périmètre constant	Mesures de périmètre	PLF 2012 courant
Prélèvements sur recettes normés	46 354	46 363	53	46 415
Mission RCT	2 545	2 536	- 1	2 535
DGD formation professionnelle	1 702	1 702		1 702
Total enveloppe normée	50 601	50 601	52	50 653
DCRTP	2 530	2 944		2 944
Garantie des FDPTP	419	456		456
FCTVA	6 040	5 507		5 507
Compensation des produits syndicaux fiscalisés			40	40
Total concours de l'État	59 589	59 509	92	59 601

Source : documents budgétaires du PLF 2012

1.- L'architecture de la dotation globale de fonctionnement en 2012

Pour bâtir la DGF en 2012, le Gouvernement a tenté de concilier trois impératifs :

- financer les contraintes mécaniques par des redéploiements internes ;
- donner la priorité à la péréquation sans pour autant peser sur les variables d'ajustement ;
- rendre au Comité des finances locales une partie de ses pouvoirs de répartition.

Pour financer les deux premières priorités mentionnées ci-dessus, la marge de manœuvre est très faible dans la mesure où l'article 6 du présent projet de loi prévoit une augmentation de +0,2 % du montant total de la DGF, ce qui représente une augmentation de 77 millions d'euros.

a) Les contraintes mécaniques pèsent toujours davantage sur la DGF

En 2012, la DGF devra financer l'augmentation mécanique de plusieurs dotations à hauteur de 160 millions d'euros, ce qui est sensiblement le même montant que l'année dernière (162 millions d'euros).

Cette augmentation mécanique est due aux effets du recensement rénové pour les communes (+ 40 millions d'euros) et pour les départements (+ 30 millions d'euros) tandis que l'évolution de la carte intercommunale pèse très sensiblement sur l'enveloppe de la DGF (+ 90 millions d'euros).

Ces contraintes mécaniques pèsent inmanquablement sur l'effort que l'État peut faire en faveur de la péréquation ; cette question méritera d'ailleurs d'être analysée dans une perspective de long terme, dans la mesure où l'achèvement de la carte intercommunale, prévu par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, devrait se traduire par un accroissement très substantiel du montant de la dotation d'intercommunalité.

b) La poursuite de l'effort en faveur de la péréquation

En plus des 160 millions d'euros mentionnés ci-dessus, le Gouvernement fait le choix d'augmenter la dotation de péréquation des trois niveaux de collectivité :

– à hauteur de 110 millions d'euros pour les communes (+ 39 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale, + 60 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine et + 11 millions d'euros pour la DNP) ;

– à hauteur de 34 millions d'euros pour les départements ;

– à hauteur de 13 millions d'euros pour les régions.

Au total, l'effort de péréquation devrait s'élever cette année à 157 millions d'euros contre 178 millions d'euros dans la loi de finances pour 2011.

LES BESOINS DE FINANCEMENT DE LA DGF EN 2012

(en millions d'euros)

		LFI 2011	PLF 2012
Communes	Recensement	+ 40	+ 40
	Péréquation	+ 138 ⁽¹⁾	+ 110
Intercommunalités	Recensement et carte intercommunale	+ 89	+ 90
Départements	Recensement	+ 33	+ 30
	Péréquation	+ 34	+ 34
Régions	Recensement	0	0
	Péréquation	+ 6	+ 13
Total		+ 340	+ 317

Source : documents budgétaires

La totalité de l'effort à réaliser pour financer la DGF s'élève donc au total à 317 millions d'euros.

(1) Soit + 77 millions d'euros pour la DSU, + 50 millions d'euros pour la DSR et + 11 millions d'euros pour la DNP.

c) Les options du Gouvernement pour financer ces contraintes

Comme l'année dernière, la progression modérée de la DGF a comme première contrepartie le gel des dotations de base de chaque niveau de collectivité.

Pour financer les nouvelles contraintes, force est de constater que l'effort est réparti entre le bloc communal, les départements et les régions de manière relativement déséquilibrée :

– Le bloc communal, dont l'ensemble des contraintes s'élève à 240 millions d'euros (130 millions d'euros de contraintes mécaniques et 110 millions d'euros d'effort en faveur de la péréquation), devra les financer de manière autonome par un redéploiement interne à la DGF d'une ampleur certaine.

Le Gouvernement prévoit en effet un écrêtement du complément de garantie des communes de 140 millions d'euros, d'un montant légèrement supérieur à l'année dernière (130 millions d'euros) ⁽¹⁾.

En outre, l'équilibrage des contraintes passerait par un écrêtement de la dotation de compensation du bloc communal d'un montant de 100 millions d'euros contre un effort de 29 millions d'euros demandé en 2011.

Au total, l'effort de péréquation des communes serait donc entièrement financé par des écrêtements de leur dotation forfaitaire, ce qui pousse certains élus locaux à synthétiser la situation en affirmant que la péréquation horizontale sera mise en œuvre au sein de la DGF avant même la mise en œuvre du fonds de péréquation intercommunal.

– Les blocs départementaux et régionaux, dont l'ensemble des contraintes s'élèvent à 77 millions d'euros (30 millions d'euros de contraintes mécaniques pour les départements et 47 millions d'euros d'effort en faveur de la péréquation), seront financés entièrement par l'augmentation de +0,2 % de la DGF. Compte tenu de la mécanique de l'enveloppe normée, cette augmentation ira, par un mouvement de pendule, se répercuter sur les variables d'ajustement.

Or, compte tenu des effets de la réforme de la fiscalité locale sur l'attribution des allocations de compensation d'exonérations de fiscalité locale, qui constituent ces variables et qui sont souvent « descendues » vers le bloc communal, cette augmentation de 77 millions d'euros sera absorbée en grande partie par une baisse des allocations de compensation de ce même bloc communal.

Compte tenu de l'effort louable réalisé par le législateur pour structurer les dotations de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale, au sein desquelles sont intégrées les allocations faisant office de variables, par niveau de collectivité, il pourrait être intéressant que réfléchir à un meilleur pilotage de la minoration des variables d'ajustement par strate de collectivité ; ainsi, un

(1) Le projet de loi de finances pour 2011 prévoyait cependant un écrêtement de 150 millions d'euros.

accroissement de la contrainte des départements et des régions à l'intérieur de la DGF pourrait être amorti par un ajustement plus spécifiquement ciblé sur la dotation pour transfert de compensations d'exonération de fiscalité directe locale, dont les bénéficiaires sont les départements et les régions.

d) Un effort louable pour rendre au Comité des finances locales ses marges de manœuvres

Le présent projet de loi se démarque en partie de la précédente loi de finances en ce qu'il rend au Comité des finances locales une grande partie des pouvoirs de répartition de la DGF qui lui sont conférés par le code général des collectivités territoriales.

La loi de finances pour 2011 s'était en effet traduite par un transfert important de la prise de décision du Comité des finances locales vers le législateur. Ce transfert concernait :

– la fixation de la croissance de la dotation de base, forfaitaire ou d'intercommunalité ;

– pour le bloc communal, la fixation des compensations part salaire et complément de garantie, la fixation de la croissance des dotations de péréquation et la répartition de cette croissance entre la DSU, la DSR et la DNP ;

– pour les départements, la fixation de la croissance des dotations de péréquation ;

– pour les régions, la répartition entre la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation.

Pour l'année 2012, l'article 6 du présent projet de loi fixe le montant global de la DGF et affecte son augmentation aux départements (+ 64 millions d'euros) et aux régions (+ 13 millions d'euros). Au-delà, plusieurs marges de manœuvre sont rendues au CFL :

– Pour le bloc communal, l'article 56 prévoit que le montant mis en répartition au titre de la DSU et de la DSR est majoré « *au moins* » de 60 millions d'euros et de 39 millions d'euros. Il prévoit par ailleurs que le montant de la DNP est « *au moins égal* » à celui de 2011. Si le CFL décidait de faire un effort supplémentaire de péréquation, l'article précise en contrepartie qu'il devrait déterminer un taux de minoration de la dotation de garantie et de la compensation de la part salaire. Le montant brut de leur minoration n'est donc pas explicitement inscrit dans la loi, contrairement à l'année dernière ;

– Pour les départements, l'article 53 du présent projet de loi gèle les composantes de la dotation forfaitaire, fixant ainsi le solde disponible pour la péréquation, mais donne dans le même temps au CFL le pouvoir de minorer la part garantie afin d'abonder la part péréquation.

Le CFL garde son pouvoir de répartition entre la DFM et la DPU tandis que le projet de loi prévoit un mécanisme original (et facultatif) de modulation à la hausse des dotations de péréquation plafonné à 5 % de leur montant.

Au total, la répartition des 64 millions d'euros affectés aux départements entre la part forfaitaire et la part péréquation n'est pas explicitement inscrite dans la loi.

– Pour les régions, l'article 6 prévoit une augmentation globale de 13 millions d'euros, tandis que l'article 57 prévoit que leur dotation forfaitaire est égale au montant de 2011 « *minoré le cas échéant selon un taux fixé par le comité des finances locales* » pour abonder la dotation de péréquation.

Au total, le Comité des finances locales verra en 2012 ses marges de manœuvre restaurées ; le Rapporteur général s'interroge toutefois, dans une perspective de plus long terme, sur l'opportunité de présenter au Parlement une architecture de la DGF dont certaines options sont encore en suspend, notamment lorsqu'il s'agit des écrêtements – très importants – nécessaires pour financer les nouvelles contraintes. De tels sujets doivent en effet être abordés avec précision dans le débat parlementaire afin que les élus locaux soient informés le plus tôt possible des tendances générales du budget afin de les répercuter au plus vite dans leurs propres budgets locaux.

e) L'impact de la progression de la DGF sur les variables d'ajustement

Par rapport au montant de la DGF pour 2011 – qui a été calculé de manière globale en intégrant le prélèvement sur recettes spécifique voté, à l'initiative du Rapporteur général, pour permettre le redéploiement à l'intérieur de l'enveloppe normée de la dotation de compensation pour perte de base de TP à hauteur de 115 millions d'euros –, la DGF pour 2012 nécessite, à périmètre constant, un besoin de financement de 77 millions d'euros.

Il faut en outre y ajouter 12 millions d'euros correspondant au prélèvement opéré l'année dernière sur le Fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU) à destination de la DGF ; ce prélèvement, qui ne peut plus être opéré cette année, est venu alléger la DGF 2011 pour cette seule année et doit en revanche être neutralisé pour bâtir la DGF de l'année 2012.

Au total, le besoin de financement de la DGF s'élève donc à 89 millions d'euros, montant qui ira automatiquement se répercuter sur les variables d'ajustement

2.— Le gel en valeur de l'enveloppe normée impose une baisse conséquente des variables d'ajustement

Le présent projet de budget constitue la deuxième année de mise en œuvre de l'enveloppe normée, telle que définie par l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, dont la stabilisation en valeur a été arrêtée par ce même article.

a) *Le périmètre de l'enveloppe normée gelée en valeur*

L'article 7 précité prévoit de manière très succincte que l'enveloppe est constituée :

– des prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, à l'exception du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et des dotations de compensation de la réforme de la TP ;

– de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission *Travail et emploi* ;

– des dépenses du budget général de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Le Rapporteur général a détaillé, l'année dernière, le bien fondé du nouveau périmètre de l'enveloppe qui permet en particulier d'exclure de l'ajustement le FCTVA dont le montant inscrit en loi de finances initiale, correspondant aux investissements engagés deux années auparavant par les collectivités, ne peut pas être piloté sauf à dissuader ces investissements, ce qui serait particulièrement inopportun dans le contexte actuel.

L'exclusion des dotations de compensation de la réforme de la TP vise à la fois la dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP) et le prélèvement sur recettes spécifiquement destiné à garantir les versements des fonds départementaux de TP (FDPTP).

Si l'exclusion de la DCRTP de l'enveloppe normée répond à une logique incontestable – sauf à financer la réforme de la TP par une baisse du même montant des concours de l'État aux collectivités locales – celle de la garantie des FDPTP pose rétrospectivement question. Doit-elle véritablement être considérée comme une « dotation de compensation de la réforme TP » au sens de l'article 7 de la loi de programmation ?

Incontestablement, la création de ce PSR a été rendue nécessaire par la suppression de la taxe professionnelle mais il compense davantage la perte d'une ressource péréquatrice fondée sur la TP – dans les mains des conseils généraux à destination des communes dites « défavorisées » du département – que la réforme de la TP elle-même.

La question du traitement de la garantie des FDPTP est d'autant plus légitime que le montant des FDPTP destiné aux communes défavorisées devait être fixe. Or c'est loin d'être le cas en 2012 puisque ce PSR passe de 419 millions d'euros en 2011 à 456 millions d'euros en 2012.

b) Les nouvelles contraintes à financer hors DGF

Au-delà des charges liées à l'augmentation de la DGF, plusieurs autres évolutions des composantes de l'enveloppe normée doivent être absorbées par les variables. Ces nouvelles contraintes sont synthétisées dans le tableau ci-dessous.

LES NOUVELLES CONTRAINTES DE L'ENVELOPPE NORMÉE ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	LFI 2011	PLF 2012 au format 2011	Solde
PSR au titre de la DGF	41 308	41 469	+ 89
PSR au titre de la DSI	26	24	- 2
Fonds CAT NAT	0	20	+ 20
Dotation de compensation des pertes de base	35	50	+ 15
TGAP Granulats		23	+ 23
Transferts de compensations d'exonérations (non ajustable)	484	478	- 6
Compensations d'exonérations (non ajustable)	1 528	1 495	- 33
Variables d'ajustement ⁽²⁾			
DUCSTP	527,4	530	+ 2,6
Compensations d'exonérations	315,5	430	+114,5
Transferts de compensations d'exonérations	463	470	+ 7
Mission RCT			
Fonds de soutien au redéploiement territorial des armées	10	0	- 10

Source : documents budgétaires – direction du Budget

Le tableau ci-dessus met en évidence l'évolution très dynamique, et en sens inverse, des deux compartiments (ajustable et non ajustable) de la dotation de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale : alors que le compartiment non ajustable serait, en tendance pour l'année 2012, en baisse de 33 millions d'euros, le compartiment ajustable serait pour sa part en hausse de plus de 114 millions d'euros. Le Rapporteur général reviendra en détail sur ces évolutions dans le cadre du commentaire de l'article 9 du présent projet de loi.

En réalité, le second compartiment est ensuite soumis au taux uniforme de minoration des variables d'ajustement, mais cette évolution sous-jacente explique que, même après application du taux de minoration de 14,5 %, le compartiment ajustable de la dotation de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale passe malgré tout de 315,5 millions d'euros à 363 millions d'euros (+ 47,5 millions d'euros).

(1) Ne sont mentionnées dans ce tableau que les lignes qui impactent l'enveloppe normée en 2012.

(2) Les chiffres pour 2012 des variables d'ajustement sont des tendances, évaluées par le ministère des Finances sur la base de 2011 avant application du taux de minoration des variables.

c) L'ajustement des variables

Pour le calcul de l'ajustement des variables, le législateur procède à l'addition de l'ensemble des concours de l'enveloppe normée hors variables d'ajustement ; en ramenant ce total au montant de l'enveloppe normée voté en 2011 (50 601 millions d'euros), il en déduit le montant restant pour les variables en 2012, soit 1 207 millions d'euros.

En ajoutant à ce montant une mesure de périmètre qui affecte les variables à hauteur de + 30 millions d'euros, rapporté à ce qu'aurait été, en tendance pour 2012, le besoin de financement de ces variables d'ajustement (1 430 millions d'euros), on en déduit le taux de minoration de - 14,5 % prévu à l'article 9 du présent projet de loi.

3.— Les mouvements budgétaires les plus conséquents interviennent hors enveloppe normée

Les prélèvements sur recettes maintenus à dessein en dehors de l'enveloppe normée enregistrent les évolutions les plus importantes.

a) Le Fonds de compensation de la TVA

L'article 15 du présent projet de loi prévoit d'abonder le FCTVA de 5 507 millions d'euros en 2012 contre 6 040 millions d'euros en 2011. Ce recul peut paraître important, mais il appelle deux commentaires :

– les montants prévus pour le FCTVA sont évalués à partir des investissements effectivement réalisés par les collectivités au cours de l'avant-dernière année. La baisse du Fonds est donc directement liée au ralentissement de l'économie et à son impact sur la politique d'investissement des collectivités locales en 2010 ; elle ne procède donc pas d'un choix budgétaire ;

– au cours des dernières années, plusieurs parlementaires, dont le Rapporteur général, se sont prononcés pour une sortie du FCTVA de l'enveloppe normée. Il est évident que, pour les deux dernières années, cette sortie se traduit par un non-redéploiement à l'intérieur de l'enveloppe normée de près de 720 millions. Cette situation ne saurait toutefois être que transitoire et ne remet pas en cause l'opportunité même de cet ajustement de l'enveloppe ;

– il faut par ailleurs garder à l'esprit l'évolution très dynamique du FCTVA sur une plus longue période ; en étant fixé à 5 507 millions d'euros, le FCTVA reste supérieur à son montant de 2008 (5 192 millions d'euros) et largement supérieur à son montant de 2002 (3 613 millions d'euros).

b) La dotation de garantie des reversements des FDPTP

Cette dotation de garantie, assimilée par l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 à une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, constitue une garantie originale offerte aux départements au titre des montants des FDPTP qu'ils reversent aux communes défavorisées.

Comme le Rapporteur général l'a indiqué en détail dans son rapport de l'année dernière ⁽¹⁾, la réforme de la taxe professionnelle a remis en cause le fonctionnement des FDPTP, financés par l'écrêtement du produit de TP acquitté par les établissements dits « exceptionnels », c'est-à-dire dont les bases ramenées à la population de la commune d'implantation étaient, à elles seules, supérieures à deux fois la moyenne nationale.

Ces FDPTP répartissaient les sommes à leur disposition en faveur de trois catégories de communes ou de groupements :

– les communes d'implantation de l'établissement exceptionnel, bénéficiant d'un retour prioritaire de 20 % à 40 % du produit total ;

– les communes dites concernées par l'établissement, c'est-à-dire accueillant une part importante des salariés de l'établissement ;

– les communes défavorisées par la faiblesse de leur potentiel fiscal et l'importance de leurs charges, selon des critères définis par le conseil général, bénéficiaient du solde du fonds.

Dans le cadre de la réforme de la TP, les deux premières catégories de bénéficiaires, relativement stables, ont vu la suppression de leurs reversements au titre des FDPTP assimilés à une perte de recette liée à cette réforme, dès lors compensée par le biais de la DCRTP. À l'inverse, compte tenu du caractère plus évolutif de la liste des communes défavorisées, l'article 78 de la loi de finances pour 2010 a prévu de pérenniser les montants versés aux départements à ce titre en 2010. La loi de finances pour 2011 a évalué ce montant à compenser à 418,5 millions d'euros.

Compte tenu du caractère forfaitaire de la compensation ainsi servie aux départements, c'est avec un peu d'étonnement que l'on constate que le montant de 418,5 millions d'euros prévu en loi de finances pour 2011 est porté, pour 2012, à 456,5 millions d'euros.

Selon les informations fournies par le Gouvernement, le montant prévu en loi de finances pour 2011 a été évalué à partir de reversements non définitifs opérés jusqu'au mois d'août 2010. Le nouveau montant de 456,5 millions d'euros comprend 449,7 millions d'euros au titre des communes défavorisées et un

(1) Rapport général n° 2857 sur le projet de loi de finances pour 2011, tome 2, p. 338.

montant complémentaire de 6,8 millions d'euros au titre de l'alimentation du fonds de compensation des nuisances aéroportuaires. En effet, ce fonds de compensation était alimenté, jusqu'en 2010, à hauteur de 40 % de la fraction des FDPTP de la région d'Île-de-France consacrée aux communes concernées ; en 2011, la loi de finances lui a substitué une garantie imputée sur la dotation de garantie des FDPTP, imputation qui n'avait pas non plus été incluse dans l'évaluation réalisée l'année dernière.

c) La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)

Le présent projet de loi prévoit de porter la DCRTP de 2 530 à 2 944 millions d'euros en 2012, ce qui représente une augmentation très substantielle (+ 16,4 %).

La TP ayant été supprimée dès 2010, les collectivités ont bénéficié, au titre de cette année, d'une compensation relais dont le montant a été calculé soit à partir du produit de TP 2009, soit d'un produit théorique 2010 calculé à partir des bases de l'année 2010 combinées avec le taux de 2009 majoré de 1 %.

À compter de 2011, la compensation de la réforme TP devait en principe être calculée sur une base pérenne, à partir de la comparaison des ressources avant réforme et après réforme.

LES DEUX PANIERS DE RESSOURCES PERMETTANT DE CALCULER LA DCRTP

Ressources avant réforme	Ressources après réforme
<ul style="list-style-type: none"> – anciennes impositions locales ménages perçues en 2010 ; – compensation relais 2010 ; – compensations d'exonérations – produit théorique 2010 des nouveaux impôts (IFER) 	<ul style="list-style-type: none"> – nouvelles impositions locales ménages perçues en 2010 ; – CFE et CVAE – IFER perçus en 2010 avec les dispositions applicables au 1^{er} janvier 2011 – compensations d'exonérations 2010 avec les dispositions en vigueur au 1^{er} janvier 2011

Pour ce calcul, l'article 78 de la loi de finances pour 2010 précise qu'une estimation de son montant (ainsi que du FNGIR) est notifiée pour le 15 mars 2011 ; elle doit ensuite être corrigée sur la base des impositions émises et des dégrèvements opérés jusqu'au 30 juin 2011 (auquel cas la correction est notifiée jusqu'au 31 juillet 2011).

Comme le Rapporteur général l'expose de manière plus détaillée dans le commentaire de l'article 14, le montant définitif de la DCRTP ne pourra être calculé que lorsque le montant individuel de CVAE sera lui-même définitivement connu. Or, ce montant individuel ne pouvait être déterminé en l'absence de parution du décret n° 2011-1232, qui n'a été publié au Journal officiel que le 5 octobre 2011. En tout état de cause, la détermination définitive de la DCRTP doit être repoussée dans le temps.

En outre, et c'est certainement plus préoccupant, la suppression de la TP et son remplacement par la CFE et la CVAE se traduisent par une perte de produit fiscal plus importante que prévu, perte qui vient peser sur le montant total estimé de la DCRTP.

4.– Les ajustements de périmètre

Le présent projet de loi de finances intègre enfin plusieurs mesures de périmètre :

– la DGF est réduite de 2 millions d'euros au titre de la recentralisation sanitaire du Finistère, de la Sarthe et de la Vendée ;

– le prélèvement sur recettes relatif aux compensations d'exonérations de fiscalité directe locale est augmenté de 55 millions d'euros du fait de la compensation, financée pour la première fois en 2012 à partir de ce PSR, des exonérations de CVAE de chaque collectivité ⁽¹⁾.

Ces deux mesures augmentent le périmètre de l'enveloppe normée de + 53 millions d'euros.

Hors enveloppe normée, la création d'un nouveau prélèvement sur recettes destiné à compenser les effets de la réforme de la fiscalité locale sur les syndicats de communes dont le financement est assuré par répartition sur les impôts directs locaux se traduit par une mesure de périmètre de + 40 millions d'euros.

Au total, les concours de l'État aux collectivités enregistrent donc une augmentation de périmètre de + 92 millions d'euros.

(1) Cette mesure de périmètre est examinée en détail dans le cadre de l'examen de l'article 9.

CHAPITRE IV : UN CONTEXTE MACRO-ÉCONOMIQUE DÉGRADÉ EN 2012

Le groupe technique de la Commission économique de la Nation s'est réuni le jeudi 6 octobre 2011, afin d'examiner les principaux éléments du scénario économique retenu par le Gouvernement pour élaborer le projet de loi de finances pour 2012. 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 ⁽¹⁾.

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**.

L'été 2011 a vu un enchaînement de mauvaises nouvelles macro-économiques : aux États-Unis, l'activité économique s'est révélée moins allante que prévu et les incertitudes liées aux débats parlementaires sur le relèvement du plafond d'émission de dette fédérale ont entraîné une dégradation par l'agence de notation Standard & Poor's de la note américaine ; en zone euro, de nouvelles inquiétudes quant à la soutenabilité de la dette de certains pays (Grèce, Irlande, Portugal, Espagne, Italie) ont pu alimenter la défiance des ménages et des entreprises comme en témoignent les enquêtes de septembre, et pour la France, la chute des valeurs boursières des principales banques.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a revu les perspectives de croissance de la France à la baisse en 2011 et 2012 et que le Premier ministre a annoncé des mesures nouvelles de redressement des comptes publics grâce à la mobilisation de près de 10,5 milliards d'euros de recettes nouvelles et la réduction d'un milliard d'euros des dépenses sous le périmètre « zéro valeur ».

L'incertitude demeure donc importante quant aux conséquences des tensions financières actuelles sur l'économie réelle : si ces turbulences demeurent limitées dans le temps, elles ne devraient pas remettre en cause le nouveau scénario de croissance du Gouvernement. Si tel n'était pas le cas, ce dernier se trouverait dans l'obligation de prendre des mesures complémentaires pour respecter notre trajectoire de réduction de déficit public.

(1) Le groupe technique est composé cette année des organismes suivants : AFEDE, Barclays, BIPE, BNP-Paribas, Caisse des Dépôts, Citi, COE-Rexecode, Crédit Agricole, Euler Hermes, Exane, Expansion, GAMA, Goldman Sachs, HSBC, Morgan Stanley, Natixis, OFCE, Société Générale et UBS.

I.- UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL MARQUÉ PAR DE TRÈS FORTES TENSIONS FINANCIÈRES

Le scénario macro-économique retenu par la Direction générale du Trésor (DGT) à l'appui du présent projet de loi de finances pour 2012 repose sur une dissipation des tensions financières actuelles même s'il reconnaît que la croissance mondiale demeurerait très hétérogène : les économies des pays émergents, quoiqu'en léger ralentissement, resteraient très dynamiques (en particulier en Chine et en Russie), les pays avancés croîtraient globalement à un rythme de 2 % par an tandis que dans les pays périphériques de la zone euro la croissance serait plus faible en raison d'un effort marqué de consolidation budgétaire et du désendettement du secteur privé.

Au total, la demande mondiale adressée à la France ralentirait sensiblement courant 2011 à 5,8 % contre près de 12 % d'augmentation en 2010, puis accélérerait modérément vers un rythme plus tendanciel en 2012 (+ 6 %). **Le PIB mondial se redressait en 2012 pour atteindre 4,2 % après le repli constaté en 2011 (3,7 % contre 4,8 % en 2010)** compte tenu de la dégradation du second semestre liée aux diverses turbulences de l'été. Ce scénario semble relativement optimiste au regard de la révision récente des prévisions de croissance mondiale par le Fonds monétaire international (FMI) ⁽¹⁾. Le Fonds prédit en effet le maintien d'une croissance lente dans le monde à court terme, particulièrement en Occident où dans le meilleur des cas elle devrait rester très insuffisante pour faire baisser chômage et dette publique. Dans ses *Perspectives de l'économie mondiale* semestrielles, l'institution table sur 4 % en 2011 et en 2012, contre respectivement 4,3 % et 4,5 % dans ses dernières prévisions, en juin.

- Selon la DGT, l'investissement et la consommation dans les économies avancées seraient moins dynamiques jusqu'à la fin 2011 mais devraient progressivement redémarrer courant 2012, tirés par le redressement des moteurs privés et les efforts de reconstruction au Japon après le tsunami de Sendai qui a directement pesé sur l'activité des pays de l'OCDE.

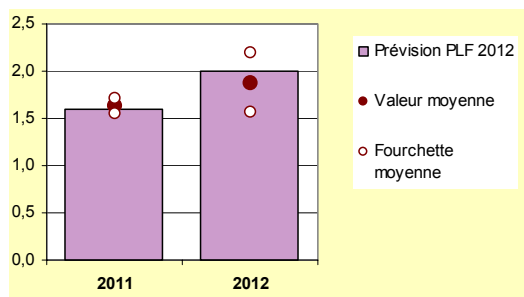
Ainsi, comme la moyenne du groupe technique, la DGT table sur une **croissance modérée aux États-Unis autour de 1,5 % du PIB en 2011 pour remonter à 2 % en 2012** ⁽²⁾.

(1) FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, septembre 2011.

(2) Les graphiques ci-après doivent être lus de la façon suivante : le point noir constitue la valeur moyenne des prévisions du groupe technique et les deux points blancs représentent les bornes haute 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.

CROISSANCE DU PIB AUX ÉTATS-UNIS

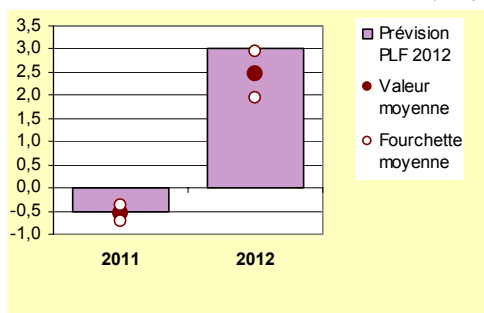
Prévision du gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique
(en %)



De plus, l'activité japonaise devrait rebondir au second semestre 2011 et plus encore en 2012, portée principalement par l'effort de reconstruction et le rétablissement des capacités de production après le séisme. Selon le rapport économique, social et financier, l'investissement des ménages, des entreprises et des administrations publiques repartirait très nettement tandis que la consommation reprendrait de la vigueur, les ménages puisant dans leur épargne de précaution. Les exportations devraient également peu à peu soutenir la croissance. Au final, **le PIB japonais augmenterait de 3 % en 2012 après un recul de 0,5 % en 2011**. Il faut néanmoins relever que les prévisions de la DGT pour 2012 correspondent à la borne haute de la fourchette moyenne du groupe technique.

CROISSANCE DU PIB AU JAPON

Prévision du gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique
(en %)



L'économie chinoise en revanche resterait dynamique et la consommation finale resterait forte grâce à la réduction progressive de l'inflation et au dynamisme des salaires réels de sorte qu'après 10,25 % en 2010, l'activité chinoise se stabiliserait à **9,25 % en 2011 et 2012** vers un niveau proche de sa croissance potentielle.

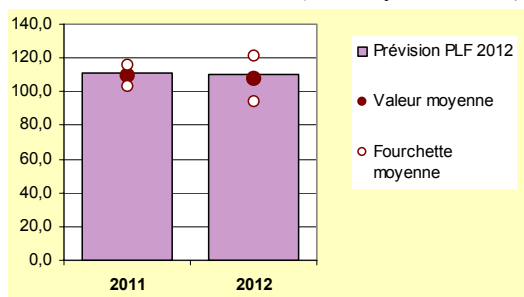
Enfin, les autres parties du monde connaîtraient une croissance robuste qu'il s'agisse des pays d'Europe centrale et orientale malgré les plans de consolidation budgétaire, des pays de la CEI et du Proche et Moyen Orient avec le niveau toujours élevé du prix des hydrocarbures ou encore de l'Amérique latine portée par le rebond des prix des matières premières.

Les prévisions de la DGT sont fondées à cet égard, comme de coutume, sur l'hypothèse conventionnelle d'une stabilisation en 2012 du prix du baril de pétrole à son point haut de ces dernières semaines, en l'occurrence **110 dollars** (après 80 dollars en 2011). Ce niveau est en ligne avec la moyenne des prévisions dégagées au sein du groupe technique (109 dollars en 2011 et 107 dollars en 2012).

PRIX DU PÉTROLE

Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique

(en dollars par baril de Brent)

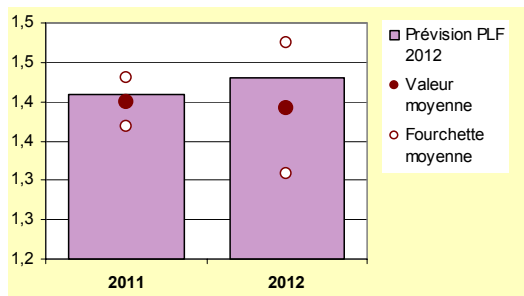


De plus, le scénario économique de la DGT est fondé sur l'hypothèse d'un taux de change de l'euro à 1,41 dollar en moyenne en 2011 et à 1,43 dollar en 2012, correspondant à un gel en prévision à 1,43 dollar. Ces chiffres sont légèrement supérieurs à la moyenne du groupe technique mais la dispersion des prévisions des membres du groupe reste relativement élevée, avec un euro valant entre 1,24 dollar et 1,55 dollar en moyenne en 2012.

TAUX DE CHANGE EURO / DOLLAR

Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique

(en dollar)



• En **Europe**, le faible dynamisme observé au deuxième trimestre 2011 en zone euro pourrait se poursuivre au second semestre 2011. Les tensions sur les dettes souveraines, conjuguées à une croissance moins vigoureuse qu'attendue, tant aux États-Unis qu'en Europe, ont pesé sur le moral des consommateurs, des industriels et des marchés, assombrissant les perspectives de croissance, aussi bien mondiales qu'européennes, d'ici à la fin de l'année 2011. Dans ce contexte, le PIB de la zone euro pour l'année 2011 progresserait légèrement moins rapidement (+ 1,6 %) qu'en 2010 (+ 1,8 %).

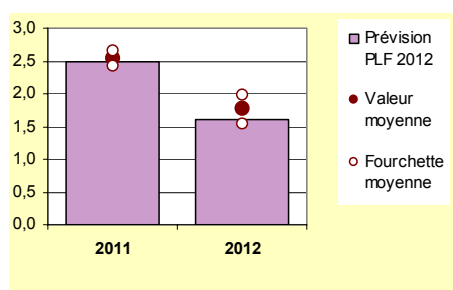
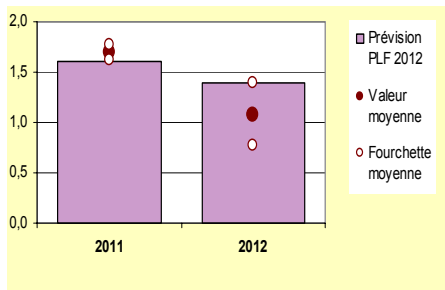
En 2012, le Gouvernement espère un redressement de l'activité en zone euro qui devrait être tirée par le rebond des moteurs privés pour atteindre 1,4 % alors que la moyenne du groupe technique ne s'élève qu'à 1,08 %.

Selon la DGT, avec l'apaisement des tensions sur les marchés financiers et la remontée du taux d'utilisation des capacités de production, l'investissement en équipement des entreprises resterait dynamique. La consommation privée reprendrait, mais dans une moindre mesure, l'amélioration de la situation sur le marché du travail se faisant à un rythme relativement lent en moyenne dans la zone euro. Grâce au redressement graduel de l'activité au sein des autres grandes zones développées et des pays émergents, notamment asiatiques, la demande mondiale adressée à la zone euro s'accélérait quelque peu (+ 7,5 % en 2012 après + 6,5 % en 2011), de sorte que le commerce extérieur continuerait de soutenir l'activité. Comme en 2011, la croissance de la consommation publique en 2012 devrait, quant à elle, demeurer atone, compte tenu des efforts de réduction des déficits publics de l'ensemble des pays.

Dans ce contexte de croissance modérée, et sous l'hypothèse partagée par l'ensemble du groupe technique d'une stabilisation du cours du pétrole à partir de l'été 2011, **l'inflation totale devrait sensiblement diminuer en 2012, passant de + 2,5 % en 2011 à + 1,6 % en 2012.**

L'inflation hors prix de l'énergie et des produits alimentaires frais (dite « sous-jacente ») resterait quant à elle stable en 2012 (+ 1,5 % après + 1,4 % en 2011), en ligne avec l'amélioration très graduelle de l'activité.

CROISSANCE DU PIB EN ZONE EURO (en %) INFLATION EN ZONE EURO (en %)
Prévisions du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique



Au sein de la zone euro, les perspectives de croissance seraient toujours marquées par d'importantes hétérogénéités. **Le découplage entre les économies « cœurs », moteurs de la croissance, et les économies « périphériques », qui continueraient d'être pénalisées par le processus d'assainissement du bilan des agents privés comme publics, devrait ainsi se poursuivre en 2012.** Les disparités de croissance entre les principales économies partenaires de la France au sein de l'Union monétaire (Allemagne, Espagne et Italie) devraient aussi perdurer.

Comme de coutume, le scénario macro-économique du Gouvernement relatif à l'environnement international est sensible à la survenance de **divers aléas, les principales provenant de l'effet des tensions financières sur la croissance via la confiance des agents économiques et le financement de l'économie** ⁽¹⁾.

La persistance d'un climat incertain pèserait sur les décisions d'investissement et pousserait de nouveau les ménages à constituer une épargne de précaution. En particulier, une remontée brutale du taux d'épargne américain pour accélérer le désendettement ne peut être exclue. En revanche, une activité mondiale plus faible que prévu permettrait probablement un retour des prix des matières premières à des niveaux moins élevés. Une dépréciation de l'euro pourrait par ailleurs soutenir les exportations européennes.

II.- LES FONDAMENTAUX DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE DEMEURERAIENT STABLES EN 2012

En France, le climat des affaires s'est, depuis juin, sensiblement dégradé dans l'industrie, les services et le commerce, et les indicateurs disponibles en septembre signalent tous un retournement de la conjoncture. Au deuxième trimestre 2011, l'activité avait déjà fléchi dans les économies avancées : la croissance n'y a été globalement que de 0,1 %, dans un contexte de quasi-stagnation du commerce mondial. Le ralentissement observé au printemps trouve son origine dans les conséquences du séisme au Japon et dans la hausse des prix des matières premières. Il tient sans doute également à l'orientation plus restrictive des politiques économiques : lutte contre la surchauffe inflationniste dans les pays émergents ; stratégies de consolidation budgétaire dans les économies avancées.

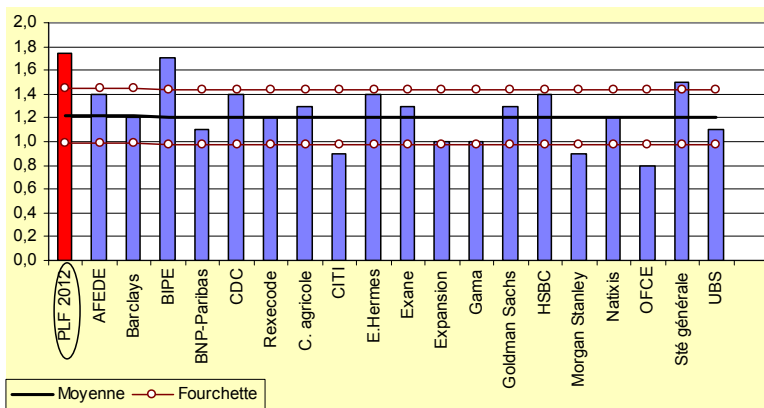
Cependant, le caractère temporaire de certains de ces chocs laisserait entrevoir des perspectives de rebond au second semestre 2011. Selon l'INSEE, la croissance du PIB serait de 0,3 % au troisième trimestre, puis nulle au quatrième. **Au total, le Gouvernement table désormais sur une progression du PIB en 2011 de 1,75 % (au lieu de 2 % lors du débat d'orientation des finances publiques) en ligne avec la moyenne des prévisions du groupe technique (1,7 %).**

(1) Sur cette problématique, voir par exemple les actes du colloque-déjeuner-débat du 12 septembre 2011 du Conseil d'analyse stratégique sur « La croissance de demain » en présence de François Fillon, Premier ministre, et de François Baroin, Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

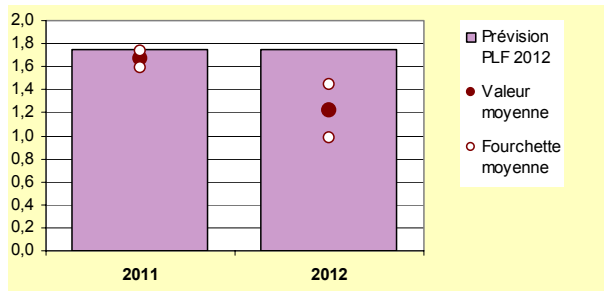
Pour 2012, le scénario macro-économique est marqué par de plus fortes incertitudes. **La prévision de croissance de l'activité associée au projet de loi de finances a été ramenée de +2,25 % à +1,75 %**, le Gouvernement estimant que les fondamentaux de la croissance française resteraient solides.

Cependant, les prévisions de croissance pour la France du groupe technique ne s'élèvent qu'à +1,22 % en 2012, seul BIPE ayant une prévision proche de celle du Gouvernement. Il est indéniable que les tensions observées ces dernières semaines laissent présager un ralentissement de l'activité économique et donnent plus de crédit à la prévision du groupe technique.

CROISSANCE DU PIB EN FRANCE EN 2012
Prévision du gouvernement comparée aux prévisions du groupe technique
(en % du PIB)

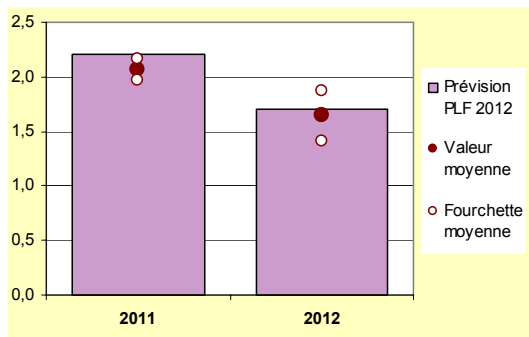


CROISSANCE DU PIB EN FRANCE
Prévision du Gouvernement comparée à une synthèse des prévisions du groupe technique
(en %)



En revanche, les prévisions du Gouvernement sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac pour 2011 et 2012 sont en ligne avec la moyenne des prévisions du groupe technique à +1,70 %.

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



Le Gouvernement estime que **la consommation des ménages retrouverait un rythme soutenu en 2012** après l'infléchissement du second semestre 2011 lié à l'arrêt de la prime à la casse et aux températures clémentes limitant la consommation d'énergie. En effet, la masse salariale privée progresserait au même rythme qu'en 2011 (+ 3,7 %) tandis que le pouvoir d'achat des ménages progresserait légèrement (+ 1,1 % contre + 1 % en 2011).

Il faut néanmoins relever que le groupe technique ne prévoit qu'une croissance de + 1 % de la consommation des ménages en 2012. Alors que les estimations d'évolution du pouvoir d'achat du revenu des ménages sont assez proches, l'écart de dynamisme de la demande des ménages paraît lié aux évolutions de leur taux d'épargne. Le consensus du groupe technique envisage son maintien pour la quatrième année consécutive à un niveau nettement supérieur à sa moyenne de long terme, alors que le scénario du projet de loi de finances table sur un repli permettant un retour progressif vers son niveau d'avant crise (baisse de 0,5 point contre seulement 0,1 point pour le consensus du groupe technique).

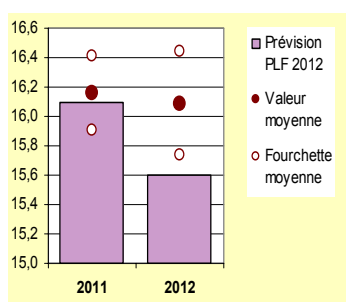
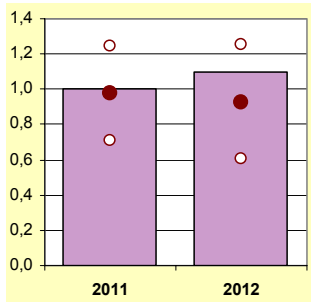
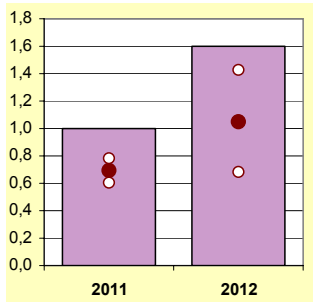
**PRÉVISION DU GOUVERNEMENT COMPARÉE À UNE SYNTHÈSE
DES PRÉVISIONS DU GROUPE TECHNIQUE**

(en %)

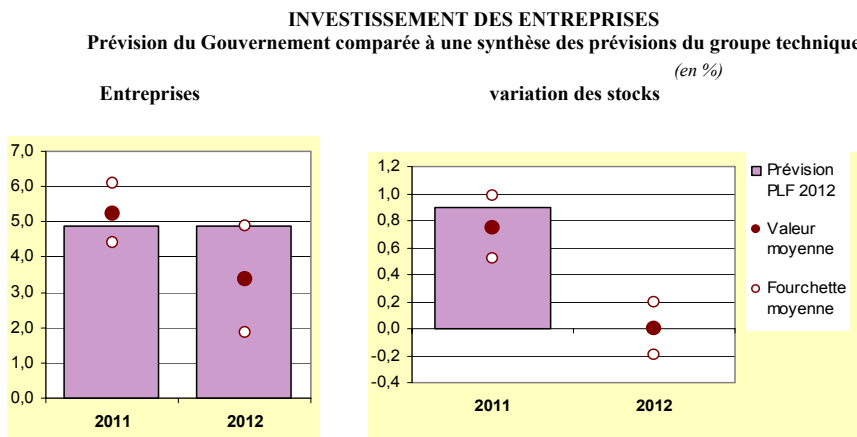
Consommation des ménages

Pouvoir d'achat du RDB

Taux d'épargne des ménages



S'agissant de **l'investissement**, le groupe technique envisage, comme le Gouvernement, une **tendance toujours dynamique**, soutenue par la forte hausse des dépenses d'équipement. Son scénario est cependant plus optimiste que celui du consensus (+ 4,9 % en 2012 pour les entreprises non financières, contre + 3,4 %), celui-ci retenant des débouchés un peu moins allants. Le diagnostic est en revanche identique sur la contribution des stocks qui serait nulle en 2012.



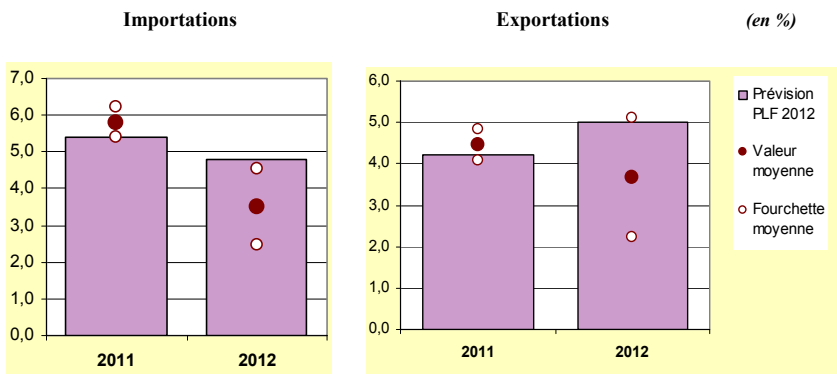
Les prévisions du Gouvernement et du groupe technique sur la contribution du commerce extérieur à la croissance sont proches. Après un ralentissement des exportations marqué en 2011 (+ 4 % contre + 12 % en 2010), **les exportations devraient profiter de la légère accélération de la demande mondiale pour atteindre une croissance de 5 % en 2012.**

Toutefois, la demande en provenance de l'extérieur est moins allante pour le groupe technique (notamment en provenance de la zone euro) et pèse donc sur la croissance française par un moindre effet d'entraînement sur l'activité.

Avec la fin du cycle des stocks, **les importations ralentiraient en 2012 (+ 4,8 % en 2012 contre + 5,4 % en 2011) mais moins que les exportations, conduisant à une contribution négative du commerce extérieur à la croissance du PIB (- 0,4 %).**

Le déficit commercial, marqué par une dégradation importante en 2011 (- 71,3 milliards d'euros contre - 51,7 milliards d'euros en 2010) du fait de l'augmentation du prix du pétrole et des matières premiers **devrait se stabiliser progressivement en 2012 pour s'établir à un peu moins de 75 milliards d'euros.**

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

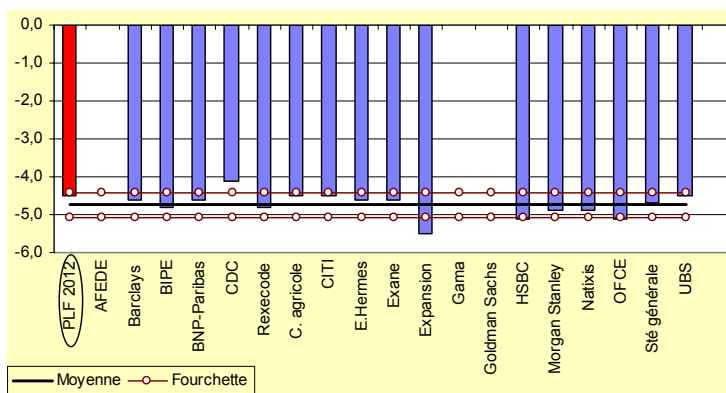


Enfin, les prévisions de déficit public présentées par le Gouvernement, soit 5,7 % du PIB en 2011 puis 4,5 % du PIB en 2012, sont quasiment en ligne avec celles des membres du groupe technique. La moyenne des prévisions se situe à 4,74 % en 2012 ce qui démontre la crédibilité du plan de rigueur annoncé le 24 août dernier qui trouve sa traduction dans les textes financiers déposés par le Gouvernement cet automne. Seule la Caisse des dépôts et consignations est plus optimiste que le Gouvernement (-4,1 %) tandis que trois experts tablent sur une prévision identique à celle du Gouvernement (Crédit agricole, CITI et UBS).

LE DÉFICIT PUBLIC EN 2012

Prévision du gouvernement comparée aux prévisions du groupe technique

(en % du PIB)



EXTRAITS DES SCÉNARIOS MACRO-ÉCONOMIQUES PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE TECHNIQUE

(octobre 2011)

	PLF 2012		AFEDE		Barclays		BIPE		BNP-Paribas		CDC		CITI		Rexecode		C. agricole		E.Hermes		Exane		Expansion		
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	
<i>Environnement international</i>																									
Prix du pétrole (dollar par baril)	111,0	110,0	110,0	105,0	112,0	115,0	109,5	115,4	113,0	123,0	113,0	117,0	106,0	86,0	111,1	113,4	106,0	90,0				120,0	120,0	95,0	85,0
Taux à 3 mois USA			0,30	0,30	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1	0,2	0,3	0,3
Taux à 10 ans USA			3	3,1	2,9	2,8	3	3,3	2,9	2,6	2,9	3,2	2,9	3	2,9	3,3	2,8	4			3,8	4,1	3,5	3	
Croissance du PIB USA (a)	1,6	2,0	1,7	2,0	1,7	2,4	1,7	1,8	1,6	1,6	1,6	1,7	2,0	1,6	2,1	1,5	1,9	1,6	1,6	2,0	1,5	1,7	1,5	1,5	
Croissance du PIB Japon (a)	-0,5	3,0	-0,4	2,5	-0,5	2,4	0,8	2,3	-0,7	1,3	-0,6	3,0	-0,2	2,4	-0,5	2,2	-0,5	2,7	-0,8	2,5	-0,8	2,7	-0,5	2,0	
Cours euro/dollar	1,41	1,43	1,40	1,40	1,43	1,50	1,41	1,43	1,43	1,43	1,4	1,4	1,41	1,38	1,42	1,33	1,40	1,32			1,35	1,35	1,35	1,25	
Demande mondiale France (b)	5,8	6,0									3,5	4,0	5,0	3,5	5,7	5,1									
<i>Situation zone euro</i>																									
Taux à 3 mois zone euro	1,30	1,30	1,3	1,7	1,2	1,7	1,4	1,8	1,5	1,6	1,5	1,2	1,4	1,6	1,3	1,5	1,5	1,9			1,0	1,4	1,0	1,0	
Taux à 10 ans zone euro	3,30	3,50	2,8	2,8	2,9	3,1	2,9	3,1	2,7	2,8	3,0	3,3	2,6	2,5	3,5	3,4	2,7	3,3			2,8	2,9	3,8	4,0	
Indice des prix consommation (a)	2,5	1,6	2,4	1,7	2,7	1,8			2,1	2,1	2,5	1,3	2,6	2,0	2,5	1,6	2,6	2,0	2,5	1,6	2,4	1,7	1,0	1,5	
Croissance du PIB zone euro (a)	1,6	1,4	1,7	1,2	1,7	1,1	1,7	1,6	1,7	1,0	1,8	1,5	1,7	0,6	1,7	1,2	1,6	1,1	1,7	1,4	1,7	1,0	1,5	0,8	
<i>Équilibre des biens et services (a)</i>																									
Croissance du PIB en France	1,75	1,75	1,70	1,40	1,7	1,2	1,7	1,7	1,7	1,1	1,8	1,4	1,6	0,9	1,7	1,2	1,6	1,3	1,6	1,4	1,8	1,3	1,5	1,0	
Consommation des ménages	1,0	1,6	0,8	0,8	0,7	0,6	0,7	1,3	0,8	1,2	0,6	0,6	0,8	0,7	0,6	0,8	0,6	0,6	1,3	0,7	0,8	1,2	0,6	1,2	
Investissements des entreprises	4,9	4,9	5,0	3,0	8,3	4,3	5,6	6,9	5,0	3,2	5,1	3,1	5,4	3,4	5,4	4,0	4,9	2,4	2,4	2,4	4,9	2,4	5,2	5,5	
Investissement des ménages	3,0	2,2	2,5	1,0	0,1	2,0	3,0	2,8	3,4	3,8	2,8	-3,0	2,7	2,2	2,7	1,5	2,6	1,8	1,8	1,8	2,8	1,8	3,2	2,6	
Importations	5,4	4,8	6,0	4,5	6,3	4,0	5,6	4,2	6,1	3,9	6,5	4,0	5,8	3,3	6,0	4,3	5,4	1,1	5,6	4,0	5,7	4,5	5,2	4,2	
Exportations	4,2	5,0	4,5	4,0	4,9	4,4	4,9	5,7	4,5	2,7	4,9	4,9	4,4	3,8	4,8	5,3	4,2	2,1	4,3	4,5	4,3	4,3	4,7	5,2	
Variation des stocks (b)	0,9	0,0	0,8	0,2	0,2	-0,2	0,7	-0,2	0,9	0,0	0,9	0,3	0,8	-0,1	0,8	-0,2	0,8	-0,2	0,9	0,1	0,2	0,1	0,5	-0,2	
<i>Prix, salaires, emploi (a)</i>																									
Prix salarial	1,2	1,0			1,1	0,6	1,3	0,8	1,1	0,5	1,2	0,6	1,2	0,3	1,1	0,4	0,7	0,3							
Emploi total	2,2	1,7	2,2	1,7	2,2	1,8	1,9	1,8	2,1	2,0	2,1	1,4	2,0	1,7											
Indice des prix consommation en France	0,8	0,9	-0,3	0,8							-0,2	0,5	0,8	0,2	0,7	0,5	0,3	0,8							
Pouvoir d'achat du SMPT (moy ann) (c)																									
Pouvoir d'achat du RDB (d)	1,0	1,1	1,0	1,2	1,0	0,8	0,9	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9	1,5	0,4	0,8	0,6	0,9	1,2			1,0	0,7			
<i>Comptes d'agents</i>																									
Taux d'épargne ménages (a)	16,1	15,6	16,0	16,0	15,6	15,4	16,2	16,0	16,3	15,9	16,2	16,5	16,4	16,3	16,2	16,0	16,1	15,9			16,0	16,0			
Taux de marge des entreprises (a)	29,3	29,3	30,8	31,2	30,0	29,9			30,5	31,2	30,3	30,6	29,6	30,1	30,3						30,1	30,4			
Capacité de financement des APU (c)	-5,7	-4,5	-5,7	-4,6	-5,9	-4,8	-5,7	-4,6	-5,3	-4,1	-6,0	-4,5	-5,8	-4,8	-5,7	-4,5	-5,7	-4,6	-5,7	-4,6	-5,7	-4,6	-5,7	-4,6	
Capacité de financement de la Nation (e)																									

(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 %.

(e) En % du PIB.

EXTRAITS DES SCÉNARIOS MACRO-ÉCONOMIQUES PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE TECHNIQUE

(octobre 2010)

	PLF 2012		Gamma		Goldman Sachs		HSBC		Morgan Stanley		Natixis		OFCE		Sté générale		UBS		
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	
<i>Environnement international</i>																			
Prix du pétrole (dollar par baril)	111,0	110,0	106,0	90,0	117,0	130,0	112,0	113,0	108,9	102,5	110,0	120,0	112,0	103,0	110,0	105,0	95,0	95,0	
Taux à 3 mois USA			0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,8	0,3	0,4	0,3	0,4	
Taux à 10 ans USA			3,2	3,7	2,8	3,5	2,7	1,8	2,1	2,3	2,7	2,7	3,7	3,8	3	3	2,7	3	
Croissance du PIB USA ^(a)	1,6	2,0	1,6	2,0	1,6	2,0	1,6	1,7	1,7	2,0	1,6	1,7	1,6	2,2	1,7	1,0	1,8	2,3	
Croissance du PIB Japon ^(a)	-0,5	3,0	-0,8	3,0	-0,5	2,6	-0,6	2,4	-0,6	1,3	-0,6	2,9	-0,4	3,0	-0,3	2,4	-0,4	2,9	
Cours euro/dollar	1,41	1,43	1,39	1,40	1,45	1,55	1,43	1,44	1,36	1,48	1,42	1,46	1,38	1,24	1,41	1,40	1,35	1,30	
Demande mondiale France ^(b)	5,8	6,0			1,9	1,4	1,9	1,4	6,4	4,4			8,1	4,7	6,5	5,0			
<i>Situation zone euro</i>																			
Taux à 3 mois zone euro			1,4	2,2	1,7	2,2	1,4	1,7	1,3	1,1	1,4	1,5	1,4	1,5	1,4	1,6	1,0	1,4	
Taux à 10 ans zone euro			2,8	3,3	2,8	3,3	2,6	1,7	2,0	2,8	2,5	2,6	4,1	4,0	2,9	3,0	2,3	2,5	
Indice des prix consommation ^(a)	2,5	1,6			2,7	1,9	2,7	1,9	2,4	1,7	2,5	2,0	2,6	1,4	2,4	1,8	2,5	1,8	
Croissance du PIB zone euro ^(a)	1,6	1,4			1,8	1,2	1,6	0,7	1,7	0,5	1,6	1,0	1,8	1,1	1,7	1,5	1,8	1,0	
Croissance du PIB Allemagne ^(a)	0,0	0,0																	
<i>Équilibre des biens et services ^(a)</i>																			
Croissance du PIB en France	1,75	1,75	1,6	1,0	1,7	1,3	1,7	1,4	1,6	0,9	1,6	1,2	1,6	0,8	1,7	1,5	1,7	1,1	
Consommation des ménages	1,0	1,6	0,7	1,0	0,7	1,7	0,7	1,4	0,6	0,8	0,7	1,0	0,5	0,6	0,8	1,8	0,7	0,6	
Investissements des entreprises	4,9	4,9	4,9	2,9	2,9	2,9	5,1	3,7	4,7	1,1	4,8	2,3	4,6	1,1	5,1	4,9			
Investissement des ménages	3,0	2,2	2,9	1,5	3,2	4,0	3,2	4,0	2,6	1,3	2,9	3,0	2,6	1,1	2,7	2,1			
Importations	5,4	4,8	5,0	2,1	5,9	4,6	6,5	4,2	5,7	2,5	5,7	3,6	5,2	2,0	6,2	3,6	5,9	2,1	
Exportations	4,2	5,0	3,5	0,5	4,5	4,1	4,1	0,6	4,3	4,3	4,3	3,9	4,0	2,4	4,7	3,5	4,8	3,4	
Variation des stocks ^(b)	0,9	0,0	0,7	0,3	1,1	0,4	1,1	0,4	0,9	-0,2	0,7	0,0	0,9	0,0	0,9	0,0	0,8	-0,1	
<i>Prix, salaires, emploi ^(a)</i>																			
Emploi salarié	1,2	1,0	1,2	0,5			1,2	0,9	0,9	0,6	1,0	0,4	0,9	-0,2	1,0	0,6			
Emploi total	0,0	0,0	0,9	0,5			0,8	0,6	0,9	0,6	0,8	0,3	0,7	-0,1	0,8	0,5	1,0	0,5	
Indice des prix consommation en France	2,2	1,7	2,2	2			2,1	1,8	2,0	1,7	2,0	1,6	2,1	1,1	1,9	1,5	2,0	1,4	
Pouvoir d'achat du SMPT (moy ann) ^(c)	0,8	0,9							0,2	0,6	0,5	0,3	0,1	0,3	0,6	1,4	0,3	1	
Pouvoir d'achat du RDB ^(d)	1,0	1,1	0,8	0,9			0,6	1,0	1,4	1,2	1,0	0,7	0,5	0,6	1,3	1,7			
<i>Comptes d'agents</i>																			
Taux d'épargne ménages ^(a)	16,1	15,6	15,8	15,8			16,0	15,7	16,1	16,3	16,3	16,1	16,2	16,2	16,5	16,4	16,6	16,9	
Taux de marge des entreprises ^(a)	29,3	29,3			30,0	29,7	30,0	29,7	29,9	29,5	30,0	30,3			29,8	30,4			
Capacité de financement des APJ ^(e)	-5,7	-4,5			-5,7	-5,1	-5,7	-5,1	-5,9	-4,9	-5,7	-4,9	-5,8	-5,1	-5,7	-4,7	-5,5	-4,5	
Capacité de financement de la Nation ^(e)	0,0	0,0							-2,1	-2,2					-3,0	-3,1	-2,2	-1,7	

(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 %.

(a) Taux de croissance annuelle, en %.

(b) Contribution à la croissance du PIB, en point de PIB.