



# ASSEMBLÉE NATIONALE

13ème législature

## politique budgétaire

Question écrite n° 71402

### Texte de la question

M. Michel Vergnier attire l'attention de M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État sur la publication mardi 9 février 2010 du rapport de la Cour des comptes. En effet, d'après les conclusions émises, le déficit n'est pas seulement dû à la crise mais aussi à la gestion du Gouvernement : dérive des programmes d'armement, niches fiscales onéreuses, contrôles fiscaux inéquitables... Le rapport annuel de la Cour des comptes pointe une série d'anomalies dans la gestion des deniers publics. Selon le rapport, la hausse historique du déficit n'est pas seulement due à la crise mais aussi à la gestion du Gouvernement, qui n'a pas maîtrisé les dépenses pour compenser les baisses d'impôts, et notamment la création de "niches fiscales". D'après, toujours, les conclusions du rapport, les réformes et les règles budgétaires ne suffiront pas et la "dégradation des comptes est telle qu'il faudra augmenter le produit des prélèvements"... Il lui demande donc ce que compte faire le Gouvernement.

### Texte de la réponse

Le Gouvernement met le plus souvent en oeuvre les recommandations de la Cour des comptes. La Cour relève d'ailleurs elle-même dans son rapport que, sur 688 recommandations émises en 2006, 2007 et 2008, 502 ont donné lieu à des réformes : c'est 73 % de recommandations mises en oeuvre. Toutefois, il est légitime que, sur des sujets aussi complexes que l'appréciation des effets de la crise sur l'ensemble de nos comptes publics, le Gouvernement puisse parfois avoir une analyse différente de celle de la Cour. Dans son rapport annuel, elle considère notamment que la dégradation du déficit public en 2009 ne tient pas uniquement à la crise. Dans son analyse, le passage d'un déficit de 3,4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2008 à 7,9 % du PIB en 2009 serait en effet dû à hauteur de 4 points à la crise, mais également à hauteur de 0,6 point de PIB à une dégradation structurelle des finances publiques. Plus précisément, la dégradation du déficit public de 4 points de PIB sous l'effet de la crise serait liée, selon la Cour : au coût du plan de relance, qui a représenté 1,2 point de PIB ; à la baisse des recettes fiscales et sociales, évaluée à 2,8 points de PIB. Le Gouvernement considère, pour sa part, que la crise explique la totalité de la dégradation du déficit public entre 2008 et 2009, et non pas seulement 4 points de PIB. L'impact de la crise sur les recettes fiscales et sociales a été supérieur à celui retenu par la Cour, qui ne tient pas suffisamment compte du phénomène de « surréaction » des recettes en cas de dégradation marquée de l'activité. En effet, lors d'une crise aussi importante que celle à laquelle a été confrontée l'économie française, les recettes reculent lorsque l'activité baisse. Pour la plupart des recettes, l'ampleur de la baisse suit la contraction de l'activité économique. Cet effet a été constaté à hauteur de deux points de PIB. Pour certaines recettes, cependant, la baisse est plus que proportionnelle à celle de l'activité, en raison de la nature de leur assiette, plus volatile (par exemple les bénéfices pour l'impôt sur les sociétés, ou les transactions immobilières pour les droits de mutation). Cet effet de « surréaction », qui s'ajoute aux 2 points de PIB de recul mécanique des recettes, a été sous-estimé dans l'analyse de la Cour des comptes. Il a pourtant été marqué, en particulier pour l'impôt sur les sociétés, pour lequel il a représenté une perte de recettes supplémentaire de 1 point de PIB. Également constaté pour les impôts assis sur le capital comme les droits de mutation (- 30 %) et pour les recettes sociales, ce phénomène aboutit à ce que l'impact de la crise

explique la totalité de la variation du déficit public entre 2008 et 2009. Il convient de noter enfin que le programme de stabilité de la France 2010-2013, transmis à la Commission européenne le 1er février 2010, indiquait, compte tenu des informations disponibles à cette date sur l'exécution 2009, que le déficit des administrations publiques devait s'établir à 7,9 % du PIB en 2009. Le déficit public 2009 notifié le 1er avril 2010 a été révisé à 7,5 % du PIB, ce qui doit conduire à nuancer plus encore l'analyse faite par la Cour. De même, l'appréciation du mécanisme du gage des dépenses fiscales et des niches sociales faite par la Cour des comptes ne semble pas exacte. Selon la Cour, l'encadrement des dépenses fiscales prévu par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) n'aurait pas été respecté. La Cour estime que les mesures de gage doivent, chaque année, être supérieures aux dépenses fiscales. Cette interprétation, qui ne peut pas être tirée des dispositions de l'article 11 de la LPFP, n'est pas celle du Gouvernement, pour qui la règle de gage doit être vérifiée une fois que mesures de gage et mesures correctrices sont totalement montées en puissance. L'interprétation du Gouvernement est constante depuis la présentation de la LPFP et a été reprise dès le rapport de M. Carrez, qui mentionnait que « le Gouvernement applique donc la règle de gage en tenant compte de la montée en puissance des dispositifs ». À la différence de celle de la Cour, l'interprétation du Gouvernement ne contraint pas inutilement le choix des mesures de gage à adopter. En effet, elle ne conduit pas à exclure certaines mesures qui, pour des raisons liées aux règles d'assiette ou aux modalités de recouvrement des impôts, ne permettent pas d'avoir un impact dès l'année où la mesure est décidée. Ainsi, l'ensemble des mesures fiscales proposées par le Gouvernement depuis le projet de loi de finances pour 2009, y compris la création d'un taux réduit de la TVA pour la restauration, est quasiment gagé à horizon 2013. En excluant cette dernière mesure, qui correspond à la mise en oeuvre d'engagements pris de longue date par ce Gouvernement, les nouvelles dispositions en matière de niches fiscales permettraient même de réaliser une économie nette à cet horizon. Confirmant cette volonté, le Président de la République a annoncé lors de la deuxième conférence sur le déficit du 20 mai 2010 que l'objectif était de réduire ces niches d'au moins 5 Md dès 2011-2012. Compte tenu des mesures annoncées depuis, dans le cadre notamment du projet de réforme des retraites (qui supprime 3 Md de niches sociales ou fiscales dès 2011), un objectif encore plus ambitieux (d'au moins 8,5 Md) semble désormais envisageable. Le Président de la République a également rappelé que la France doit prendre toutes les mesures nécessaires pour respecter la trajectoire de finances publiques notifiée dans le programme de stabilité. Avec la reprise, le redressement des finances publiques est un impératif. Cet effort de rétablissement des finances publiques doit concerner l'ensemble des acteurs de la dépense : l'État mais aussi les administrations de sécurité sociale et les collectivités locales. Le plan d'action de réduction des déficits publics sur la période 2011-2013 repose sur une stratégie cohérente fondée sur : la sortie progressive du plan de relance (ce plan a porté ses fruits puisque la baisse de l'activité a été en France plus limitée que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Mais il a été conçu pour être temporaire - les mesures de soutien seront progressivement arrêtées au cours de l'année 2010 et ne pèseront plus sur les finances publiques à partir de 2011) ; une action concertée sur la dépense (dans un pays qui atteint déjà l'un des niveaux de prélèvements obligatoires les plus élevés du monde, toute hausse généralisée de l'impôt nuirait à la compétitivité de notre économie et compromettrait la reprise. Outre les recettes qui devraient progressivement revenir à leur poids historique dans le PIB, c'est donc principalement sur la maîtrise des dépenses que repose le retour à l'équilibre de nos finances publiques). Une maîtrise des dépenses qui concerne l'ensemble des acteurs : des économies seront réalisées sur le champ de l'État par la mise en place d'un plan d'économies visant à geler les dépenses (hors pensions des agents publics et intérêts de la dette) en valeur sur trois ans. Le « zéro valeur » (hors dette et pensions) permettra de respecter le « zéro volume » sur l'ensemble du budget de l'État ; qui est l'engagement pris par la France devant ses partenaires européens. Ce plan s'appuie également sur la poursuite de la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et sur la réduction des dépenses de fonctionnement courant de l'État de 10 %. Ces mêmes règles seront appliquées aux 655 opérateurs de l'État ; les efforts engagés pour renforcer l'efficacité des dépenses d'assurance maladie seront poursuivie : le taux d'augmentation de l'ONDAM sera abaissé pour passer de 3 % en 2010 à 2,9 % en 2011 et 2,8 % en 2012. Le Président a indiqué que toutes les mesures d'économies nécessaires seront mises en place pour respecter l'ONDAM dès 2010. À cette fin, plusieurs leviers seront mobilisés (baisses supplémentaires de prix des médicaments, modification du mode de calcul des indemnités journalières...). En outre, le rendez-vous 2010 sur les retraites sera prochainement soumis au Parlement. Il vise à rééquilibrer et à pérenniser le modèle français de retraites par répartition fondé sur la solidarité. Cela passera notamment par l'augmentation de l'âge légal de départ à la retraite porté de soixante à soixante-deux ans. Le projet de réforme des retraites permettra de

réduire le déficit public d'environ 0,5 point de PIB en 2013 et d'environ 1,2 point en 2020. Cela conduira à une réduction de la dette brute de près de 10 points de PIB en 2020 ; si le déficit des collectivités locales reste limité, celui-ci masque un fort dynamisme de la dépense. Ainsi que l'a mis en évidence le groupe de travail sur les finances locales, la progression des dépenses locales a été soutenue depuis trente ans, y compris hors décentralisation. Sur la base de ce constat, le Président de la République a annoncé le gel des concours financiers de l'État, hors fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et le renforcement de la péréquation des dotations de l'État. Dans le même temps, ces dotations seront modulées selon des critères de bonne gestion pour encourager les collectivités locales à réduire leurs dépenses dans les mêmes proportions que l'État. Enfin, le Président de la République a estimé que le redressement des finances publiques devait être une priorité nationale et s'inscrire dans la durée. Pour cela, il souhaite engager une modification de la gouvernance de nos finances publiques par la mise en oeuvre d'une réforme constitutionnelle. Il a demandé au Premier ministre ainsi qu'au ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État d'engager une large concertation visant à préciser les modalités de la réforme constitutionnelle qui fera obligation à chaque Gouvernement de s'engager pour cinq ans sur une trajectoire de solde structurel, ainsi que sur la date à laquelle l'équilibre des finances des administrations publiques doit être atteint.

## Données clés

**Auteur :** [M. Michel Vergnier](#)

**Circonscription :** Creuse (1<sup>re</sup> circonscription) - Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

**Type de question :** Question écrite

**Numéro de la question :** 71402

**Rubrique :** Finances publiques

**Ministère interrogé :** Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'Etat

**Ministère attributaire :** Budget, comptes publics et réforme de l'État

## Date(s) clé(s)

**Question publiée le :** 16 février 2010, page 1543

**Réponse publiée le :** 21 septembre 2010, page 10236