

Cour des comptes



LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Juin 2015

Sommaire

DÉLIBÉRÉ.....	11
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I - LA SITUATION EN 2014.....	17
I - Un rythme de réduction du déficit des administrations publiques qui s'est ralenti	18
A - Une dégradation sensible du déficit par rapport à la prévision associée à la loi de finances initiale pour 2014.....	18
B - Une légère baisse du déficit public en 2014	21
C - Un solde structurel en amélioration	27
D - Une nouvelle baisse de la charge d'intérêts malgré l'augmentation de la dette.....	29
II - Des évolutions différenciées suivant les différentes catégories d'administrations publiques	30
A - Un déficit de l'État en augmentation	32
B - Une amélioration du solde des collectivités locales.....	35
C - Les administrations de sécurité sociale : des objectifs en dépenses tenus, des déficits en légère réduction	39
CHAPITRE II - UNE COMPARAISON AVEC LES AUTRES PAYS EUROPÉENS	49
I - Des finances publiques qui demeurent en 2014 plus déséquilibrées en France que dans la moyenne des autres pays européens.....	50
A - Un mouvement de réduction des déficits qui se ralentit en France et dans certains pays d'Europe	51
B - Un déficit structurel en France toujours supérieur à celui de la moyenne des autres pays européens	54
C - Un poids de la dette publique dans le PIB supérieur en France à celui de la zone euro en 2014	56
II - Des mesures de consolidation importantes depuis 2010	57
A - Des efforts structurels de plus de trois points de PIB dans la plupart des principaux pays européens	58
B - Un effort partagé entre recettes et dépenses dans la plupart des pays européens, sauf en France et en Italie	59

III - Un ralentissement des dépenses publiques depuis 2010 sensiblement moins marqué en France que dans les principaux pays européens	61
A - Des dépenses publiques françaises nettement supérieures à celles de la plupart des pays européens	62
B - Une réduction des dépenses dans tous les principaux pays d'Europe résultant de réformes vigoureuses	65
C - Des mesures de réduction des dépenses globalement plus substantielles chez nos voisins européens pour toutes les catégories de dépenses.....	68
CHAPITRE III - LA SITUATION EN 2015.....	79
I - Un risque réduit sur les recettes publiques.....	80
A - Une prévision de croissance économique prudente	80
B - Un risque limité sur l'élasticité des prélèvements obligatoires.....	82
C - Une base 2014 meilleure que prévu à la fin de 2014	85
D - Des incertitudes sur l'impact des mesures nouvelles.....	85
II - Des risques réels sur les dépenses de l'État et des collectivités locales.....	87
A - L'État : de fortes tensions sur le respect de la norme en valeur	89
B - Les administrations sociales : des risques limités en dépit d'un objectif strict des dépenses d'assurance maladie	98
C - Les administrations locales : une prévision de stabilisation des dépenses entourée de fortes incertitudes.....	100
III - Les soldes et l'endettement : un risque global limité.....	103
A - Le déficit public.....	103
B - La dette publique	108
CHAPITRE IV - LES PERSPECTIVES POUR 2016 ET 2017 .	113
I - La trajectoire d'évolution du déficit public vers une cible de 2,7 % du PIB en 2017	113
A - Le scénario macroéconomique prudent du programme de stabilité	114
B - Une faible croissance des recettes et des dépenses	115
II - Les risques pesant sur la trajectoire du programme de stabilité.....	118
A - Les risques relatifs à l'évolution des dépenses	118
B - La sensibilité du déficit public à l'inflation et aux taux d'intérêt .	124
III - Une réduction du déficit qui ne repose pas assez sur des mesures structurelles d'économies.....	128
A - Un ajustement structurel majoré par une révision non justifiée de la croissance potentielle.....	128
B - La nécessité de mesures structurelles d'économies	131

CHAPITRE V - LES INVESTISSEMENTS PUBLICS	137
I - Des dépenses publiques, représentant 4,5 points de PIB, financées surtout par les collectivités locales et l'État.....	138
A - Des dépenses de 4,5 points de PIB qui entrent dans le calcul du déficit public	138
B - Des dépenses de natures diverses financées principalement par les collectivités locales et l'État	144
II - Un investissement public plus élevé en France que dans les autres pays européens.....	150
A - Un niveau d'investissement public en 2014 plus élevé en France que dans les autres pays d'Europe.....	150
B - Une baisse des investissements publics plus faible en France que dans la plupart des pays européens	155
III - Une pertinence des investissements publics à mieux évaluer.....	157
A - Des dépenses qui doivent viser des effets de long terme.....	158
B - Des dépenses qui doivent être mieux évaluées	161
CHAPITRE VI - LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES	173
I - Les améliorations contenues dans la nouvelle loi de programmation	174
A - Une distinction plus nette entre objectifs et règles budgétaires....	174
B - Certaines règles doivent être adaptées pour les rendre plus efficaces	175
C - Un objectif d'évolution des dépenses publiques décliné par catégorie d'administration.....	176
D - Une coordination entre catégories d'administrations qui doit encore être améliorée	177
II - Un mécanisme de correction sans effet en 2014.....	180
A - Les dispositions juridiques	181
B - L'absence de correction en 2014	184
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	189
ANNEXES	193
RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET, AUPRÈS DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS.....	223

Le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat conjointement à celui du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques prévu par l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce rapport est destiné à contribuer au débat d'orientation sur les finances publiques que le Parlement tient au deuxième trimestre ou en juillet.

Prévu par l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il est l'une des quatre publications que la Cour présente chaque année dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution), avec :

- le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (article 58-4° de la LOLF) ;

- la certification des comptes de l'État, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF) ;

- le (ou les) rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice (article 58-6° de la LOLF), qui accompagne(nt) le projet de loi de finances comportant leur ratification.

Ces rapports et acte de certification s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites sont réalisés par les sept chambres que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurée par une formation commune associant toutes les chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'*indépendance* institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La *contradiction* implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent le texte de la Cour.

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, comme ses autres rapports sur les finances publiques et l'acte de certification des comptes de l'État, sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Il est diffusé par *La documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le présent rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable à l'administration concernée, et de la réponse adressée en retour à la Cour. La réponse est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Levy, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Cazanave, Pannier, Mme Pappalardo, MM. Cazala, Lafaure, Frangialli, Andréani, Mme Morell, M. Perrot, Mme Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Gautier, Courtois, Vivet, Diricq, Charpy, Martin, Ténier, Hayez, Rigaudiat, Ravier, Selles, de Gaulle, Guibert, Uguen, Zerah, Urgan, Vialla, Sépulchre, Antoine, Mousson, Guérout, Feller, Chouvet, Boudy, Saudubray, Migus, Laboureux, Mme Esparre, MM. Glimet, de Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Mourier des Gayets, de la Guéronnière, Brunner, Senhaji, Écalle, Mme Périn, M. Rolland, Mme Bouzanne des Mazery, M. Basset, Mmes Faugère, Périgord, MM. Belluteau, Appia, Brouder, Lallement, Mme Gravière-Troader, MM. Drouet, Dubois, Schwartz, Thévenon, Tersen, Fialon, Mmes Saurat, Toraille, Latournarie-Willems, Girardin, Child, Hamayon, conseillers maîtres, MM. Marland, Sarrazin, Delbourg, Galliard de Lavernée, Blanchard-Dignac, Joubert, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Briet, président de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;

- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de MM. Écalle, Dubois, conseillers maîtres, et Bourquard, conseiller référendaire, rapporteurs devant la formation interchambres chargée de le préparer, et de M. Charpy, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Kruger, premier avocat général.

M. Filippini, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 18 juin 2015.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation interchambres présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de MM. Rémond, Ganser (à compter du 12 janvier 2015), Cazala, Andréani (à compter du 3 avril 2015), Barbé, Louis Gautier (jusqu'au 17 novembre 2014), Vermeulen (jusqu'au 12 janvier 2015), Charpy, Mme Trupin, M. Guibert (à compter du 17 novembre 2014), M. Antoine (jusqu'au 3 avril 2015), Mme Vergnet, M. Viola (jusqu'au 12 janvier 2015), M. Laboueix, M. Lambert, Mme Latare (à compter du 12 janvier 2015) et M. Lallement (à compter du 13 octobre 2014), conseillers maîtres. M. Kruger, premier avocat général, représentait le procureur général.

Le rapporteur général était M. Écalle, conseiller maître, avec le concours, en tant que rapporteurs, de M. Martin, Mme Soussia et M. Dubois, conseillers maîtres, MM. Lion, Richard et Bourquard, conseillers référendaires, M. Justum, auditeur, Mme Georges et M. Pelé, rapporteurs extérieurs, et le concours de Mme Hado, assistante.

Le contre-rapporteur était M. Charpy, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 9 juin 2015, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Le présent *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* est établi, comme chaque année, en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Déposé conjointement au rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et l'orientation des finances publiques, il est destiné à nourrir le débat que le Parlement doit tenir chaque année sur les orientations des finances publiques (article 48 de la LOLF).

Ce rapport englobe l'ensemble des administrations publiques dans une approche synthétique et traite de la situation des finances publiques à fin 2014 mais aussi de leurs perspectives pour les années 2015 et suivantes.

Il se distingue donc, à la fois par le champ et la période couverte, des autres rapports publiés chaque année par la Cour : sur le budget de l'État, résultats et gestion (en mai), sur la certification de ses comptes (en mai) et de ceux du régime général de la sécurité sociale (en juin), sur la sécurité sociale (en septembre) et sur les finances locales (en octobre).

Dans son rapport sur les résultats et la gestion du budget de l'État en 2014¹, la Cour a observé une augmentation du déficit budgétaire résultant d'une diminution des recettes et d'une stabilisation des dépenses, celle-ci ayant été obtenue notamment grâce à une réduction de la charge des intérêts de la dette. Elle a également souligné la débudgétisation de certaines dépenses et le report de charges sur l'exercice suivant.

Le premier chapitre du présent rapport s'inscrit dans la continuité du rapport sur le budget de l'État en 2014 et en élargit le champ pour examiner la situation de l'ensemble des administrations publiques. Contrairement au déficit budgétaire de l'État, le déficit de l'ensemble des administrations publiques a très légèrement diminué et la Cour présente les évolutions de leurs dépenses et de leurs recettes. Elle analyse ensuite

¹ *Rapport sur le budget de l'État en 2014 – Résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2015, 246 p., disponible sur www.ccomptes.fr

plus précisément les évolutions, contrastées, des comptes de chacune des grandes catégories d'administrations publiques : l'État, dont le déficit s'accroît, les administrations de sécurité sociale, dont le déficit diminue très légèrement, et les administrations publiques locales, dont le solde s'améliore plus nettement.

Le deuxième chapitre montre que la situation de la France reste en 2014 plus dégradée que la moyenne des autres pays européens, puis présente les mesures prises depuis 2010 par ses principaux partenaires pour réduire leur déficit public et, plus particulièrement, pour infléchir la progression de leurs dépenses publiques.

Le troisième chapitre concerne l'exercice 2015. Il examine les risques entourant la réalisation des prévisions de recettes, de dépenses et de soldes pour l'ensemble des administrations publiques du programme de stabilité transmis par la France à la Commission européenne fin avril 2015. Si les risques pesant sur les prévisions de recettes sont limités, les dépenses de l'État sont soumises à de fortes tensions et les prévisions de dépenses des collectivités territoriales sont entourées d'une grande incertitude.

Le quatrième chapitre porte sur la trajectoire des finances publiques prévue pour 2016 et 2017 dans le programme de stabilité. Si les risques sont de nouveau limités s'agissant des recettes, les objectifs, nécessaires et ambitieux, de stabilisation en volume des dépenses ne reposent pas suffisamment sur des économies structurelles documentées.

Le cinquième chapitre relatif à l'investissement public traite du niveau, de l'évolution, de la répartition, des impacts économiques à court et long terme ainsi que des conditions d'évaluation de ces dépenses publiques. Il ne met pas en évidence de signes manifestes d'une insuffisance globale de l'investissement public en France mais appelle à en améliorer la pertinence.

Le dernier chapitre souligne les améliorations apportées par la dernière loi de programmation des finances publiques et les progrès qui restent nécessaires. Il dresse également un premier bilan du mécanisme de correction de la trajectoire des finances publiques prévu par la loi organique de 2012 relative aux lois de programmation.

Ce rapport s'appuie sur les informations disponibles au 18 juin 2015.

Chapitre I

La situation en 2014

Le déficit de l'ensemble des administrations publiques a diminué en 2014 de 0,1 point de PIB pour atteindre 4,0 points de PIB, après quatre années continues de réduction plus marquée. Cette moindre diminution du déficit est essentiellement imputable à une croissance économique proche de zéro (+ 0,2 % en 2014 en volume) et à des hausses de prélèvements moins importantes que les années précédentes. La dette publique a poursuivi sa hausse pour atteindre 95,6 points de PIB (soit + 3,3 points de PIB par rapport à 2013).

L'État porte la plus grande part du déficit public (- 3,5 points de PIB en 2014 après - 3,3 points en 2013). L'amélioration du déficit public provient essentiellement de celle des administrations publiques locales dont le déficit est passé de 0,4 point de PIB en 2013 à 0,2 point en 2014, alors que ceux des autres secteurs des administrations publiques sont pratiquement stables ou en légère dégradation en proportion du PIB.

Le compte des administrations publiques est examiné dans son ensemble, tant en termes d'évolutions des recettes et des dépenses qu'en termes d'évolutions des soldes structurel et conjoncturel (I). Puis, il est analysé par catégorie d'administrations publiques (II).

I - Un rythme de réduction du déficit des administrations publiques qui s'est ralenti

Tableau n° 1 : le déficit et l'endettement publics

	2010	2011	2012	2013	2014
Déficit public (Md€)	- 136	- 105	- 100	- 86	- 85
Déficit public (points de PIB)	- 6,8	- 5,1	- 4,8	- 4,1	- 4,0
Dette publique (Md€)	1 633	1 754	1 869	1 953	2 038
Dette publique (points de PIB)	81,7	85,2	89,6	92,3	95,6
Pour mémoire : croissance du PIB (volume, en %)	2,0	2,1	0,2	0,7	0,2

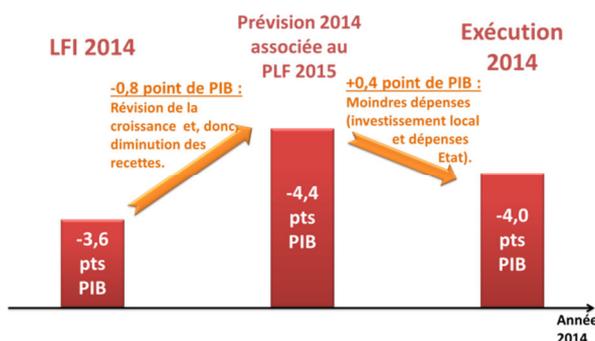
Source : Insee

Les raisons pour lesquelles l'amélioration du déficit en 2014 a été plus faible que prévu en loi de finances initiale (LFI) sont présentées avant d'examiner les facteurs qui expliquent l'évolution du déficit entre 2013 et 2014 : le contexte économique, les mesures nouvelles et l'élasticité des prélèvements obligatoires, l'évolution des dépenses.

A - Une dégradation sensible du déficit par rapport à la prévision associée à la loi de finances initiale pour 2014

Le déficit public a été plus élevé que la prévision de la LFI, en raison de moins-values de recettes qui n'ont été prises en compte qu'au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2015. Ces moins-values ont été en partie compensées par de moindres dépenses publiques.

Schéma n° 1 : évolution de la prévision de déficit public au cours de l'année 2014



Source : Cour des comptes

1 - Une prise en compte tardive des moins-values en recettes liées à la faiblesse de la croissance

La loi de finances initiale pour 2014 reposait sur des hypothèses macroéconomiques que le Haut conseil des finances publiques² avait qualifiées alors de « plausibles ».

Face à la dégradation progressive des perspectives de croissance en cours d'année 2014, la loi de finances rectificative de juin 2014 a fait le choix d'une prise en compte seulement partielle de cette dégradation (aggravation de 0,2 point de PIB du déficit public pour le porter à 3,8 points de PIB).

Ce n'est qu'en loi de finances initiale pour 2015 que la prévision de déficit a intégré pleinement ces facteurs de dégradation des recettes. Cette prise en compte tardive des effets d'une moindre croissance

² Dans son avis n° HCFP-2013-03 du 20 septembre 2013 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014, disponible sur www.ccomptes.fr

économique qu'attendu en LFI (0,4 % au lieu de 0,9 %) a pesé au total³ sur les recettes à hauteur de 0,5 point de PIB⁴.

La moindre amélioration du déficit public par rapport à la prévision est également due à l'inflation, qui a été nettement plus faible que prévu⁵ (pesant de 0,3 à 0,4 point de PIB dans la dégradation des recettes publiques, sans contrepartie de même ampleur des dépenses publiques). Dans son rapport public annuel de février 2015, la Cour avait noté que le Gouvernement avait tardé à tenir compte de la baisse de l'inflation dans ses prévisions, en dépit des avis du Haut Conseil des finances publiques d'avril et juin 2014.

La prévision de déficit a alors été portée à 4,4 points de PIB, le Gouvernement ayant fait le choix de retenir des hypothèses prudentes.

2 - Des dépenses publiques moins élevées que prévu

Le déficit finalement observé en 2014 s'est révélé moins élevé qu'inscrit en loi de finances pour 2015, du fait d'une progression moins rapide des dépenses en fin d'année. En particulier, la diminution plus nette qu'anticipé de l'investissement local et la révision de certaines dépenses de l'État (notamment sur la charge d'intérêts de l'État et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne⁶) ont limité le creusement du déficit public par rapport à la prévision associée à la loi de finances pour 2015, pour un total de l'ordre de 0,4 point de PIB.

³ Y compris effet sur l'élasticité des recettes.

⁴ Par ailleurs, le changement de méthode de comptabilisation des crédits d'impôt (cf. annexe n° 3) et plus largement de système de comptabilité nationale a conduit à comptabiliser certaines dépenses dès 2014, alors qu'elles ne l'auraient été qu'ultérieurement avec l'ancien système de comptabilité nationale : ce changement a conduit à creuser le déficit de 0,1 point de PIB par rapport à la prévision de la LFI.

⁵ Avec une évolution des prix à la consommation hors tabac observée de 0,4 % contre une prévision 1,3 % et une évolution des prix du PIB observée de 0,9 % contre une prévision de 1,4 %.

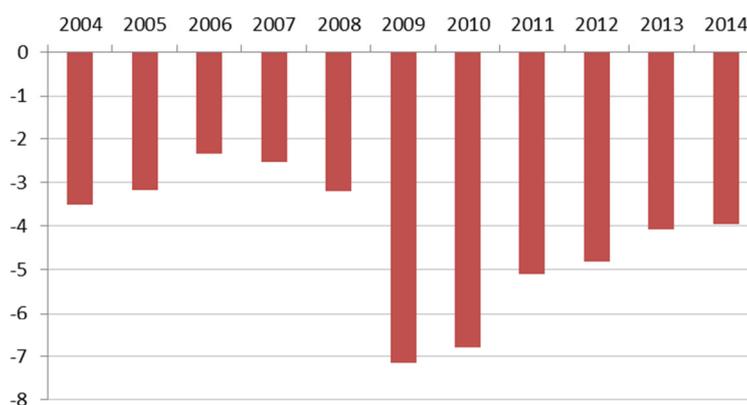
⁶ L'économie budgétaire attendue du changement de comptabilisation du prélèvement sur recettes versé à l'Union européenne interviendra en 2015, mais a été enregistré en comptabilité nationale selon le principe des droits constatés, c'est-à-dire en 2014.

B - Une légère baisse du déficit public en 2014

1 - Un ralentissement du rythme de réduction du déficit

Le déficit public s'est amélioré de 0,1 point de PIB entre 2013 et 2014, passant de 4,1 points de PIB en 2013 à 4,0 points de PIB en 2014. Il représente environ 7 % des dépenses publiques, ce qui signifie que près d'un mois de dépenses est financé par l'emprunt. Cette légère amélioration du déficit public intervient après quatre années continues de forte réduction (0,9 point de PIB par an en moyenne depuis 2010). Le déficit public reste encore nettement supérieur aux niveaux constatés avant la crise financière de 2008-2009.

Graphique n° 1 : le solde public (en % du PIB)



Source : Insee

Les dépenses publiques⁷ ont continué à croître en part de PIB en 2014, en passant de 57,0 points en 2013 à 57,5 points du PIB en 2014, ce qui correspond à un niveau inégalé en France. Dans le même temps, les recettes publiques ont augmenté de 0,6 point de PIB en passant de

⁷ Y compris crédits d'impôt, conformément au SEC 2010.

52,9 points de PIB en 2013 à 53,5 points en 2014. Cette hausse du poids des dépenses peut toutefois être imputée à la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), enregistré intégralement en comptabilité nationale en dépenses. Si le CICE et, plus généralement, l'ensemble des crédits d'impôt étaient reclassés en moindres recettes, le poids des dépenses dans le PIB serait stabilisé à 56,3 % entre 2013 et 2014, et le poids des recettes augmenterait légèrement pour atteindre un niveau supérieur à 52 %.

Le taux de prélèvements obligatoires, calculé en déduisant les crédits d'impôt (cf. encadré ci-dessous), est en légère augmentation entre 2013 et 2014 et atteint son niveau le plus élevé sur les 50 dernières années (à 44,9 points de PIB ; cf. tableau n° 2). Cette légère augmentation masque une augmentation des prélèvements obligatoires hors crédits d'impôt, compensée par la montée en charge du crédit d'impôt compétitivité et emploi.

Les crédits d'impôt en comptabilité nationale

Les crédits d'impôt correspondent à des dépenses fiscales qui sont susceptibles de se traduire par des reversements de la part de l'administration fiscale aux contribuables. Ils sont enregistrés depuis mai 2014⁸ comme des dépenses à part entière en comptabilité nationale. Cependant, l'Insee et l'administration continuent de calculer un taux de prélèvements obligatoires en retranchant les crédits d'impôt des impôts auxquels ils se rattachent, au motif que ces derniers viennent bien réduire *in fine* les prélèvements pesant sur les assiettes concernées.

La légère baisse du déficit, en pourcentage du PIB, résulte donc d'une stabilité des dépenses, hors crédits d'impôt, et d'une légère hausse du taux des prélèvements obligatoires.

⁸ Date de l'entrée en vigueur de la nouvelle base du système européen de comptes (SEC) nationaux 2010, au contraire de la base précédente des comptes nationaux (SEC 1995).

Tableau n° 2 : dépenses et recettes publiques

<i>En points de PIB</i>	2011	2012	2013	2014
Dépenses publiques	55,9	56,8	57,0	57,5
<i>Dont crédits d'impôt⁹</i>	0,8	0,8	0,8	1,2
Recettes publiques	50,8	52,0	52,9	53,5
Prélèvements obligatoires	42,6	43,8	44,7	44,9

Source : Insee

2 - Un contexte économique défavorable

La faible réduction du déficit public (0,1 point de PIB) en 2014 tient pour partie à un contexte économique défavorable.

Le rythme de la croissance française est resté proche de zéro en 2014 (0,2 %), comme en 2013 (0,7 %) et 2012 (0,2 %), du fait d'une croissance toujours très modérée de la demande intérieure et des exportations. L'emploi marchand en France a continué à être pénalisé par la faiblesse de la croissance et est resté stable à 19,2 millions¹⁰, en dépit d'une utilisation plus intensive des dispositifs d'insertion favorisant l'emploi et de la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Malgré la hausse de la TVA au 1^{er} janvier 2014, l'inflation (prix à la consommation hors tabac) a été de nouveau modérée en 2014 (+ 0,4 % après + 0,7 % en 2013), sous l'effet notamment de la baisse des prix des hydrocarbures et de la faiblesse de l'activité.

En 2014, le solde des échanges extérieurs (- 39 Md€) est stable, après une amélioration de 6 Md€ en 2013 (- 45 Md€), malgré la diminution des prix des hydrocarbures. Les exportations françaises n'ont que marginalement bénéficié du redressement progressif de la demande de la zone euro et des pays avancés hors zone euro (États-Unis et Royaume-Uni notamment).

La demande intérieure a légèrement accéléré en 2014 (contribution à la croissance du PIB de 0,7 point en 2014 comme en 2013), comme la consommation des ménages (0,6 % en 2014 après 0,4 % en 2013 pour la

⁹ Montants des crédits d'impôt tels que comptabilisés dans les dépenses publiques

¹⁰ Et le taux de chômage au sens du BIT s'élève à 10,4 % de la population active en France au quatrième trimestre 2014.

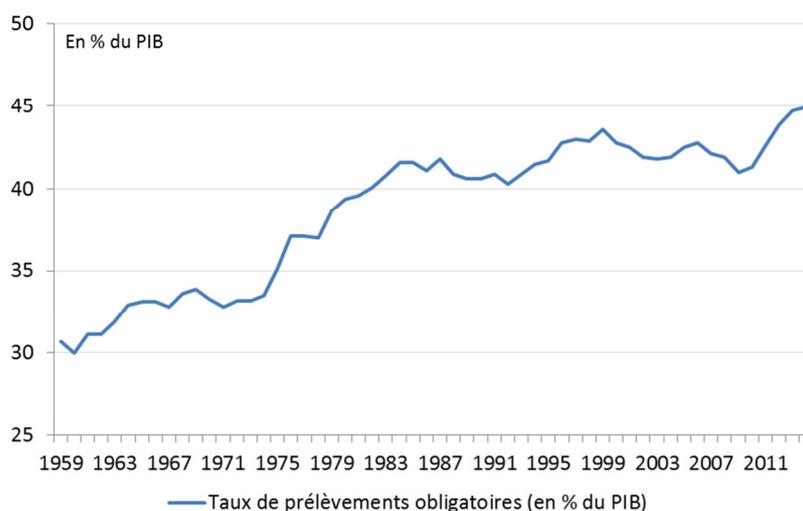
consommation privée). Cette augmentation est notamment liée à un redressement du pouvoir d'achat des ménages : le revenu disponible brut a progressé de 1,1 % en 2014, contre 0,7 % en 2013, notamment en raison de la hausse des rémunérations versées par les entreprises non financières (1,7 % après 1,2 %) et d'une inflation très modérée.

L'investissement des entreprises non financières s'est redressé (2,0 % après 0,5 % en 2013), malgré une poursuite de la baisse de leur taux de marge, notamment grâce à des conditions de financement favorables. En revanche, l'investissement des ménages a poursuivi sa forte diminution en 2014 (- 5,3 % après - 1,5 % en 2013).

3 - Une légère augmentation des prélèvements obligatoires

Le taux de prélèvements obligatoires est en légère augmentation de 0,2 point de PIB en 2014 pour atteindre 44,9 points de PIB, sous l'effet de mesures nouvelles qui ont pesé pour 0,15 point de PIB. Ces mesures nouvelles comprennent notamment des hausses de cotisations sociales des administrations de sécurité sociale (cotisations vieillesse, CNRACL et AGIRC-ARRCO notamment) et de manière plus marginale des hausses des impôts locaux ; elles ont plus que compensé la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire à législation constante) s'est redressée (+ 0,8 % en 2014 contre + 0,3 % en 2013) à un rythme proche de la croissance du PIB (+ 0,8 % en valeur). L'élasticité est au total très légèrement supérieure à l'unité en 2014 (1,1), et en très nette augmentation par rapport à 2013 (0,2).

Graphique n° 2 : taux de prélèvements obligatoires (en % du PIB)

Source : Insee

Cette élasticité résulte de deux mouvements de sens contraire : d'une part, les recettes fiscales nettes de l'État ont connu, en 2014 comme en 2013, une croissance spontanée négative (- 0,1 %), notamment du fait de l'impôt sur les sociétés (IS). Dans le sens contraire, les recettes fiscales des collectivités locales, dont les assiettes sont peu sensibles à la conjoncture, ont connu une progression spontanée (+ 1,9 %) plus dynamique que celle du PIB. De même, les prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale (ASSO) sont restés dynamiques en 2014 (+ 1,5 %) notamment grâce à une augmentation de la masse salariale privée supérieure à celle du PIB.

4 - Une évolution modérée des dépenses publiques facilitée par deux facteurs exceptionnels

En 2014, les dépenses publiques ont augmenté plus rapidement que le PIB (+ 1,6 % contre + 0,8 %¹¹). Mesurée en volume, la croissance de la dépense publique s'est établie à 1,2 %, inférieure à celle d'avant-crise, mais sans amélioration notable par rapport aux années précédentes. Si l'on exclut les crédits d'impôt, elle augmente plus modérément, à un rythme proche de celui du PIB (+ 0,9 % en valeur, + 0,5 % en volume¹² ; cf. graphique n° 3).

La modération de la dépense a été facilitée par deux facteurs exceptionnels qui ne sont pas reproductibles dans la durée :

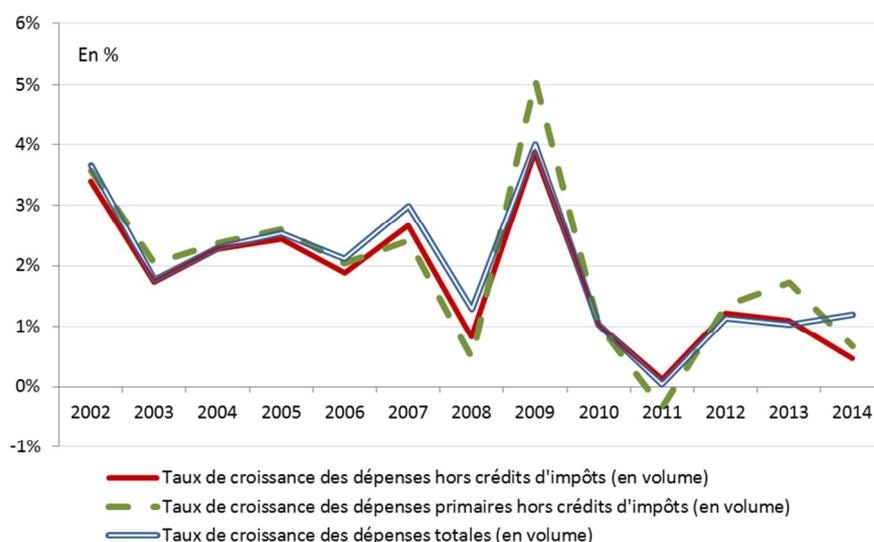
- la baisse de la charge d'intérêts qui a retranché 0,2 point à l'évolution des dépenses publiques, alors même que la dette publique continuait de croître : le recul des taux d'intérêt et l'impact de la baisse de l'inflation sur la charge d'intérêts de la dette indexée ont plus que compensé la hausse de l'encours de la dette ;
- la diminution des dépenses d'investissement : en 2014, l'investissement local a nettement reculé (de l'ordre de - 10 % en volume). C'est habituellement le cas l'année du renouvellement des mandats municipaux mais l'ampleur de la baisse est supérieure à l'habitude ; ce recul a eu un impact de - 0,5 point sur l'évolution de la dépense publique totale (cf. annexe n° 4).

Au total, la croissance de la dépense publique est restée en 2014 modérée, inférieure à celle d'avant-crise et sans rupture notable par rapport aux années précédentes.

¹¹ Correspondant à une augmentation en volume de 0,2 % et une évolution des prix du PIB de 0,6 %.

¹² Calculé avec l'indice des prix à la consommation hors tabacs.

Graphique n° 3 : taux de croissance des dépenses publiques (en volume¹³) totales, hors crédits d'impôt et primaires¹⁴ hors crédits d'impôt



Source : calcul Cour des comptes à partir de données Insee

C - Un solde structurel en amélioration

1 - Une poursuite de la diminution du déficit structurel en 2014

Après une augmentation à la fin des années 2000, le déficit structurel¹⁵ a diminué à partir de 2010. L'année 2014 s'est inscrite dans le prolongement de cette tendance.

Le recul de 0,1 point de PIB en 2014 du déficit peut être décomposé en un creusement du déficit conjoncturel de 0,3 à 0,4 point de

¹³ À partir de l'indice des prix à la consommation hors tabacs.

¹⁴ Soit le déficit hors charge de la dette.

¹⁵ L'annexe n° 10 définit le solde et l'effort structurel.

PIB, du fait de la faiblesse de la croissance, et en une amélioration de 0,5 point du déficit structurel, passé de 2,6 points de PIB en 2013 à 2,1 points du PIB en 2014 (cf. tableau n° 3). Il s'agit de la cinquième année consécutive de réduction du déficit structurel, après une nette augmentation au cours des années 2000. Cette amélioration du déficit structurel provient à la fois des dépenses et des recettes. Les mesures ponctuelles et temporaires sont quasi neutres en 2014 comme en 2013.

Tableau n° 3 : décomposition du déficit public (en points de PIB)

<i>En points de PIB</i>	2011	2012	2013	2014	<i>LPFP pour 2014</i>
Solde public	- 5,1	- 4,8	- 4,1	- 4,0	- 4,4
Composante conjoncturelle	- 0,7	- 1,2	- 1,5	- 1,9	- 1,9
Mesures ponctuelles et temporaires	0	- 0,1	0	0	0
Composante structurelle	- 4,4	- 3,5	- 2,6	- 2,1	- 2,4

Source : données provisoires avant le projet de loi de règlement et avis du Haut Conseil des finances publiques

2 - Un « effort structurel » réel en 2014, mais moindre que les années précédentes

L'« effort structurel », provenant des mesures nouvelles en recettes et de la modération des dépenses, a contribué à l'amélioration du solde structurel à hauteur de 0,5 point de PIB en 2014, soit un niveau moindre que les trois années précédentes : 1,2 point de PIB en 2013 après 0,8 point en 2012 et 1,2 en 2011).

L'« effort structurel » en dépenses hors crédits d'impôt a été positif en 2014 (à 0,4 point de PIB)¹⁶, alors qu'il était négatif en 2013 (- 0,1 point de PIB) : la croissance du volume des dépenses a en effet été inférieure à celle de la croissance potentielle (+ 1,0 %). Cette amélioration de l'« effort structurel » en dépenses provient en partie de la diminution de l'investissement local et, dans une moindre mesure, de la

¹⁶ C'est de cette manière (hors crédits d'impôt) que l'« effort structurel » est présenté par le Gouvernement.

charge d'intérêts. Cependant, l'« effort structurel » y compris crédits d'impôt en dépenses a été nul en 2014 (0,0 point de PIB).

L'« effort structurel » portant sur les recettes, correspondant aux mesures nouvelles, a été positif en 2014 à 0,2 point de PIB¹⁷. Cette amélioration traduit des hausses de la fiscalité encore significatives en 2014 (notamment sur les cotisations sociales ; cf. ci-dessous).

D - Une nouvelle baisse de la charge d'intérêts malgré l'augmentation de la dette

1 - Une charge d'intérêts en diminution grâce au niveau historiquement faible des taux d'intérêt

La charge d'intérêts de l'ensemble des administrations publiques a diminué de 0,1 point de PIB en 2014 pour s'élever à 2,2 points de PIB, soit le plus bas niveau depuis 30 ans. Cette charge d'intérêts pèse principalement sur l'État.

Sa baisse en 2014 résulte de celle des taux d'intérêt, qui atteignent aujourd'hui des niveaux historiquement bas, et de l'effet de la faiblesse de l'inflation sur la charge d'intérêts sur les titres indexés. Cette baisse des taux fait plus que compenser l'impact de l'accroissement de l'endettement.

Cette baisse des taux ne rend pas pour autant la dette et son évolution soutenables. En effet, bien qu'historiquement faibles, les taux d'intérêt sont encore supérieurs à la croissance du PIB en valeur, du fait de la faiblesse de la croissance économique et de l'inflation : le taux apparent de la dette¹⁸ (2,4 % en 2014) reste nettement supérieur à la croissance du PIB (0,8 % en valeur), qui est représentatif de l'accroissement moyen attendu des recettes. Dans ces conditions, l'allègement du poids de la dette passée résultant de la croissance

¹⁷ Cette présentation correspond à celle de l'administration. En excluant les crédits d'impôt, et en particulier le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), l'effort structurel en recettes ne serait que de 0,6 point.

¹⁸ Correspondant à la charge d'intérêts totale divisée par la dette en fin d'année précédente. Ce taux ne découle donc pas des seuls taux des émissions de l'année en cours, mais de la chronique de taux des émissions des années passées.

économique est inférieur à la charge d'intérêts. Pour stabiliser le poids de la dette dans le PIB¹⁹, il aurait fallu un solde primaire des administrations publiques (c'est-à-dire le solde hors charge de la dette) positif de l'ordre d'un point et demi de PIB.

2 - Un solde primaire toujours déficitaire, un endettement qui poursuit son augmentation en 2014

Le solde primaire est resté négatif à - 1,8 point de PIB en 2014 comme en 2013, inférieur donc de près de l'ordre de 3 points au solde qui aurait permis de stabiliser la dette, si bien que la dette a continué à croître.

L'endettement supplémentaire en 2014 (84 Md€) correspond au déficit public (85 Md€), car les variations d'actifs financiers (correspondant notamment à des cessions ou acquisitions de titres) ont été très faibles. Cet endettement supplémentaire s'accompagne d'une augmentation de 3,3 points de PIB du ratio de la dette sur le PIB, qui atteint 95,6 points de PIB à fin 2014 après 92,3 points de PIB à fin 2013.

La dette publique (en termes « maastrichtiens »), à 2 038 Md€, a franchi en 2014 pour la première fois le seuil des 2 000 Md€. Elle représente plus de 30 700 € par habitant au 31 décembre 2014.

II - Des évolutions différenciées suivant les différentes catégories d'administrations publiques

Cette partie examine la situation de chacune des trois catégories d'administrations publiques (APU) : les administrations publiques centrales (APUC) qui rassemblent l'État et les organismes divers

¹⁹ L'augmentation du ratio de dette en point de PIB est la résultante de l'accroissement de l'endettement des administrations publiques et de l'effet modérateur exercé par l'évolution du PIB sur le ratio (effet dénominateur). Une augmentation du PIB réduit donc le ratio de dette en point de PIB toute chose égale par ailleurs. Le solde stabilisant indiqué dans le rapport de la Cour sur le budget de l'État en 2014 est différent car il ne concerne que la dette de l'État.

d'administration centrale (ODAC)²⁰, les administrations de sécurité sociale (ASSO), les administrations publiques locales (APUL). Des analyses plus précises ont été présentées dans le rapport de la Cour de mai dernier sur les résultats et la gestion budgétaires de l'État et seront développées dans ses rapports de septembre prochain sur la sécurité sociale et les finances locales.

L'État porte la plus grande part du déficit public (- 3,5 points de PIB en 2014 après - 3,3 points en 2013). L'amélioration du déficit public provient essentiellement de celle du déficit des administrations publiques locales qui est passé de 0,4 point de PIB en 2013 à 0,2 point en 2014, alors que les déficits des autres secteurs des administrations publiques sont pratiquement stables ou en légère dégradation en proportion du PIB.

Tableau n° 4 : capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques par sous-secteur (en Md€ et en points de PIB)

	APUC		ASSO		APUL		APU	
	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB
2011	- 91,4	- 4,4	- 12,9	- 0,6	- 0,7	0,0	- 105,0	- 5,1
2012	- 84,2	- 4,0	- 12,7	- 0,6	- 3,5	- 0,2	- 100,4	- 4,8
2013	- 68,7	- 3,2	- 9,1	- 0,4	- 8,5	- 0,4	- 86,4	- 4,1
2014	- 71,8	- 3,4	- 8,5	- 0,4	- 4,5	- 0,2	- 84,8	- 4,0

Source : Insee

La dette publique est essentiellement (pour plus des trois quarts) portée par les administrations centrales, et en particulier par l'État. Son augmentation de 84 Md€ en 2014 est principalement imputable aux administrations centrales (74 Md€). L'accroissement de l'endettement des APUL (5 Md€) et des ASSO (5 Md€) a été inférieur à leur déficit, car celui-ci a été en partie couvert par une baisse de leur trésorerie.

²⁰ Ils regroupent environ 800 organismes de statuts variés exerçant une activité surtout non marchande et contrôlés par l'État.

Tableau n° 5 : la dette publique des administrations publiques par sous-secteur (en Md€ et en points de PIB)

		APUC	ASSO	APUL	APU
2013	en Md€	1558	212	183	1953
	en points de PIB	73,6	10,0	8,7	92,3
2014	en Md€	1633	217	188	2038
	en points de PIB	76,6	10,2	8,8	95,6

Source : Insee

A - Un déficit de l'État en augmentation

En comptabilité budgétaire, le solde de l'État s'est dégradé de près de 10 Md€, passant de - 75 Md€ en 2013 à - 86 Md€ en 2014, soit une dégradation supérieure au solde en comptabilité nationale.

Les principaux facteurs d'écart entre les déficits en comptabilité budgétaire (- 86 Md€ en 2014) et en comptabilité nationale (- 75 Md€ en 2014, soit un écart de 11 Md€) sont décrits en annexe n° 2.

1 - Des recettes budgétaires dont l'évolution spontanée demeure négative

Les recettes fiscales nettes telles qu'enregistrées en comptabilité budgétaire²¹, qui constituent l'essentiel des recettes de l'État, ont diminué, pour la première fois depuis 2009, de 9,7 Md€ entre 2013 et 2014 pour atteindre 274,3 Md€. Cette diminution est essentiellement due aux mesures nouvelles, et notamment à la mise en place du crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE) pour 6,4 Md€²².

À l'inverse des années précédentes, les mesures nouvelles ont contribué à réduire les recettes fiscales de l'État. Après avoir constitué

²¹ C'est-à-dire hors crédits d'impôt.

²² Contrairement à la comptabilité nationale, la comptabilité budgétaire enregistre les crédits d'impôt en moindres recettes (et non en dépenses) et pour le montant effectivement versé par l'État (et non celui de la créance déclarée par les entreprises).

une augmentation de 18 Md€ en 2013, elles représentent une diminution des impôts de 9 Md€, portant essentiellement sur l'impôt sur les sociétés.

Pour la troisième année consécutive, l'évolution spontanée des recettes fiscales (à législation constante) est négative : elles ont diminué par rapport à leur niveau de 2013, principalement sur l'impôt sur les sociétés (IS). L'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB s'est toutefois redressée en 2014 (- 0,1) après avoir atteint une valeur historiquement faible en 2013 (- 1,4).

Tableau n° 6 : les recettes fiscales nettes (en Md€)

Désignation des recettes (en Md€)	Exécution 2013	évolution spontanée	mesures nouvelles, de périmètre et de transfert	Exécution 2014
Recettes fiscales nettes	284,0	- 0,3	- 9,3	274,3
Impôt sur le revenu	67,0	- 0,1	2,4	69,2
Impôt sur les sociétés	47,2	- 0,4	- 11,5	35,3
TICPE	13,8	0,0	- 0,5	13,2
TVA	136,3	0,6	1,5	138,4
Autres recettes fiscales nettes	19,9	- 0,4	- 1,3	18,2

Source : Direction du budget. En raison d'arrondis, la somme des sous-totaux peut être différente du total.

2 - Des dépenses budgétaires en diminution dans le champ de la « norme en valeur », en partie grâce à une définition contestable de la norme

Sur le champ de la norme en « valeur »²³, les dépenses ont diminué de 280,0 Md€ en exécution 2013 (avec un périmètre constant) à 276,7 Md€ en exécution 2014, soit une baisse de 3,3 Md€.

²³ Comprenant les dépenses du budget général, hors charge de la dette et contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ainsi que les taxes affectées.

Les deux normes encadrant les dépenses de l'État

La norme « 0 valeur » (276,86 Md€) correspond à la stabilisation des dépenses nettes de l'État en euros courants, sur un périmètre comprenant les crédits du budget général, mais en excluant la charge de la dette et les pensions²⁴. Sont ajoutés les prélèvements sur recettes (PSR) en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne et, depuis 2013, de façon graduelle, le stock des contributions et taxes affectées à des tiers (opérateurs et plus généralement organismes gérant des services publics) qui font désormais l'objet d'un plafonnement.

La norme « 0 volume » (368,96 Md€) correspond au plafonnement de la progression de la dépense de l'État à l'inflation (donc une stabilisation en euros constants) sur le périmètre précédent auquel s'ajoutent la charge de la dette et les contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*.

Si cette réduction des dépenses entre les exécutions 2013 et 2014 trouve principalement son origine dans deux abaissements successifs du plafond de dépenses budgétaires sous norme pour 2014²⁵, elle a également été facilitée par une définition restrictive du périmètre des normes et par des débudgétisations importantes et des reports de charges accrus sur l'exercice 2015.

À ce titre, le rapport de la Cour sur le budget de l'État montre que les dépenses nettes du budget général hors « dépenses exceptionnelles » et y compris les décaissements annuels du programme d'investissements d'avenir (PIA ; représentant 3,3 Md€ en 2014), ont en réalité été stabilisées en 2014 par rapport à 2013. De surcroît, la diminution de 3,3 Md€ de la dépense budgétaire dans le périmètre de la norme n'a été effectuée qu'au prix de nombreux contournements de cette norme et facilités de gestion²⁶.

²⁴ Les dépenses sur fonds de concours sont en outre exclues du champ des normes.

²⁵ Une première réduction de l'objectif de dépense, intégrée dans la LFI, de 1,7 Md€ a été décidée pour compenser la mise en place du crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE) par des baisses de dépenses publiques et une seconde réduction du plafond de dépenses, à hauteur de 1,6 Md€, a été actée au cours de l'année 2014 (au moment de la loi de finances rectificative du 8 août 2014).

²⁶ Notamment des financements de dépenses courantes à partir de comptes d'affectation spéciale et une consommation incertaine des fonds de concours.

Sur le champ de la norme « 0 volume »²⁷, la dépense a été sensiblement inférieure au plafond voté en LFI 2014, du fait du respect de la norme « 0 valeur » (cf. ci-dessus), mais également d'une charge de la dette inférieure à la prévision (-3,5 Md€) et de moindres contributions au titre des pensions d'État (-0,5 Md€). Par rapport à l'exécution 2013, l'exercice 2014 s'inscrit en recul de -4,0 Md€.

Au total, ainsi que le rappelle chaque année le rapport de la Cour sur le budget de l'État, le champ des normes budgétaires de pilotage des dépenses est restrictif et devrait être élargi.

En comptabilité nationale, les dépenses de l'État ont nettement augmenté (+ 1,6 % en valeur et + 1,2 % en volume). Cette différence résulte du fait que le champ de la compatibilité nationale est globalement plus large que celui de la norme budgétaire : il intègre notamment les dépenses réalisées par les opérateurs des PIA à partir des dotations consommables qui leur ont été déléguées, mais aussi et surtout les crédits d'impôt (dont 10 Md€ de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi).

B - Une amélioration du solde des collectivités locales

L'étendue du champ des finances locales est différente selon que l'on considère les administrations publiques locales (APUL)²⁸ au sens de la comptabilité nationale, ce qui permet une comparaison homogène avec les autres secteurs publics, ou les seules collectivités territoriales et leurs groupements au regard des données de la comptabilité publique.

1 - Une contribution à la réduction des déficits publics

Pour la première fois depuis 2010, les dépenses des APUL (251,5 Md€) ont diminué en 2014 (- 0,3 %). Leurs recettes ont en revanche légèrement progressé (+ 1,4 %). Le solde de leurs opérations s'est ainsi redressé, passant de - 8,5 Md€ en 2013 à - 4,5 Md€ en 2014.

²⁷ Comprenant, en plus du champ de la norme en « valeur », la charge de la dette et les contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*.

²⁸ Le champ des administrations publiques locales est présenté en annexe n° 1.

Tableau n° 7 : évolution du solde des APUL

<i>En Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2014/2013
Dépenses	229,8	235,3	244,0	252,2	251,5	- 0,3 %
Recettes	228,1	234,7	240,5	243,7	247,0	+ 1,4 %
Solde	- 1,7	- 0,7	- 3,5	- 8,5	- 4,5	

Source : Cour des comptes – données Insee. En raison d'arrondis, la somme des sous-totaux peut être différente du total.

Cette amélioration du solde des administrations publiques locales résulte du recul de 5,2 Md€, soit - 8,6 %, de leurs dépenses d'investissement (55,2 Md€ en 2014). En leur sein, la formation brute de capital fixe (45,5 Md€), qui peut être assimilée aux dépenses d'équipement, s'est réduite de 9,6 % pour retrouver son niveau de 2011.

L'évolution des investissements des collectivités locales dépend de plusieurs facteurs, en particulier l'état de leurs finances et le « cycle électoral communal ». Celui-ci traduit les variations de l'investissement local au cours d'une mandature : les élus locaux réduisent les investissements la première ou les deux premières années de leur mandature puis les augmentent jusqu'à l'année précédant les élections suivantes. Le recul de l'investissement des APUL est donc usuel l'année de renouvellement des mandats municipaux. L'investissement des APUL dépend également de l'état de leurs finances, tel qu'il peut être apprécié au travers de leur capacité d'épargne.

La baisse de l'investissement de 2014 s'explique ainsi pour plus de la moitié par ces deux facteurs que sont le cycle électoral et la baisse de leur épargne²⁹, mais ils ne suffisent pas à expliquer l'intégralité de la baisse (cf. annexe n° 4).

La réforme de la fiscalité locale en 2010, le gel d'une partie des dotations de l'État aux collectivités territoriales entre 2011 et 2013 et la baisse de ces dernières en 2014 ont infléchi le rythme d'évolution des recettes de fonctionnement, dont la progression est devenue, depuis lors, inférieure à celle des dépenses de fonctionnement.

²⁹ Une analyse de l'impact des différents facteurs d'évolution de l'investissement local est présentée dans l'annexe n° 4.

Parallèlement, la croissance des dépenses de fonctionnement est restée soutenue. En 2014, la hausse globale (+ 2,2 %) s'est cependant ralentie par rapport à 2013 (+ 3,0 %). En revanche, la dépense de la masse salariale a accéléré en 2014 (+ 3,9 %) par rapport à 2013 (+ 3,2 %).

La dette des administrations publiques locales (188,2 Md€), qui ne sert qu'à financer la part des investissements non couverte par des ressources propres, s'est accrue de 4,9 Md€ (+ 2,7 %).

2 - Une situation financière qui se détériore

Si le solde des administrations publiques locales s'est amélioré du point de vue de la comptabilité nationale, c'est essentiellement par la baisse des investissements.

Au sein des budgets principaux des collectivités territoriales et de leurs groupements, la croissance des charges de fonctionnement plus rapide (+ 2,2 %) que celle des produits de fonctionnement (+ 0,8 %) a entraîné un net recul de l'épargne brute (- 6,8 %).

La baisse de l'épargne brute se vérifie pour toutes les catégories de collectivités territoriales. Le recul est le plus fort pour les régions (- 10,2 %). Mais il affecte également le bloc communal (- 11,7 % pour les établissements publics de coopération intercommunale et - 7,7 % pour les communes) et les départements (- 2,7 %). Le taux moyen d'épargne brute³⁰ (14,1 %) poursuit la baisse amorcée depuis 2011.

Tableau n° 8 : évolution du taux d'épargne brute des collectivités territoriales et de leurs groupements (en %)

2009	2010	2011	2012	2013	2014
15,1	16,6	17,3	16,4	15,3	14,1

Source : Cour des comptes – données DGFIP

³⁰ Le taux d'épargne brute rapporte l'épargne brute au montant des produits réels de fonctionnement.

Toutefois, le taux d'épargne brute est variable selon les catégories de collectivités. S'il est en moyenne de 10,2 % pour les départements et de 14 % pour les communes, ce taux s'élève à 18 % pour les EPCI et à 21 % pour les régions.

Le recul de l'épargne résulte principalement d'une tendance de moyen terme. L'évolution des recettes de fonctionnement connaît un net ralentissement depuis 2010, alors que celle des dépenses s'est accélérée de 2010 à 2013 avant de s'infléchir en 2014. Cette inflexion résulte d'efforts de gestion sur les charges à caractère général et notamment sur les achats. À l'inverse, la masse salariale a progressé plus vite qu'en 2013.

Il est possible que l'année 2014 marque le début d'une inversion de tendance en ce qui concerne la croissance des dépenses de fonctionnement. Toutefois, leur rythme d'évolution demeure supérieur de plus d'un point à celui des produits.

Tableau n° 9 : évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales (budgets principaux)

<i>En %</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Progression des recettes réelles de fonctionnement	4,1	3,7	2,1	1,7	0,8
Progression des dépenses réelles de fonctionnement	2,3	2,8	3,3	3,0	2,2

Source : Cour des comptes – données DGFIP

La capacité de désendettement (soit le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute) constitue un indicateur de solvabilité qui renseigne sur la santé financière des collectivités locales, bien qu'il n'en soit pas le seul indicateur. Rapporté à un ensemble de collectivités autonomes, sa signification est limitée dans la mesure où la moyenne d'une catégorie masque des situations très contrastées. Toutefois, la tendance générale est à la dégradation (en passant de 4,6 années en 2013 à 5,2 en 2014). Si le ratio ne signale pas en moyenne de risque significatif d'insolvabilité des collectivités locales, cette tendance est néanmoins préoccupante.

Tableau n° 10 : évolution de la capacité de désendettement des collectivités territoriales et de leurs groupements

Capacité de désendettement (en années)	2010	2011	2012	2013	2014
Communes	5,0	4,7	4,8	5,2	5,7
EPCI	3,8	3,8	4,2	4,3	4,9
Départements	3,9	3,4	4,1	4,6	4,9
Régions	3,0	3,3	3,6	3,8	4,6

Source : Cour des comptes – données DGFIP

C - Les administrations de sécurité sociale : des objectifs en dépenses tenus, des déficits en légère réduction

1 - Une faible diminution des déficits sociaux en 2014

Le besoin de financement des administrations de sécurité sociale est en légère amélioration entre 2013 et 2014 (de 0,6 Md€, pour atteindre - 8,5 Md€), mais reste stable en proportion du PIB (0,4 point).

Cette amélioration est un peu plus forte (0,9 Md€ ; cf. tableau ci-dessous) pour les ASSO hors CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale) et hors FRR (Fonds de réserve des retraites). En effet, le FRR, qui est mobilisé depuis 2011 pour le financement des reprises de dette de la branche vieillesse, est désormais déficitaire et son solde s'est légèrement dégradé (- 1,6 Md€ en 2014 après -1,4 Md€ en 2013)³¹.

³¹ De manière plus marginale, le solde de la CADES en comptabilité nationale s'est légèrement dégradé en 2014 par rapport à celui de 2013 (de - 0,1 Md€), tout en conservant à la caisse une capacité de financement excédentaire de l'ordre de 12 Md€ lui permettant d'amortir la dette sociale qu'elle porte.

**Tableau n° 11 : capacité (+) ou besoin (-) de financement des ASSO
(en Md€)**

<i>En Md€</i>	2011	2012	2013	2014
ASSO	- 12,9	- 12,7	- 9,1	- 8,5
CADES	11,6	11,6	12,0	11,9
FRR	- 1,1	-1,6	- 1,4	- 1,6
ASSO hors CADES et FRR	- 23,4	- 22,7	- 19,7	- 18,8

Source : Insee

Comme en 2013, les besoins de financement les plus significatifs de 2014 sont portés par le régime général y compris le Fonds de solidarité vieillesse (- 11,2 Md€ après - 14,0 Md€ en 2013), l'AGIRC-ARRCO (- 4,9 Md€ après - 4,7 Md€ en 2013) et l'Unédic (- 3,6 Md€, comme en 2013). Les soldes des autres régimes se dégradent (en passant de 2,6 Md€ à 0,9 Md€).

Les développements qui suivent recourent non plus à la comptabilité nationale mais aux comptabilités des organismes eux-mêmes. L'analyse par branche, nécessaire pour saisir l'origine des évolutions, ne peut se faire qu'en utilisant les secondes.

2 - Une légère réduction du déficit du régime général, un objectif de dépenses d'assurance maladie respecté

a) Le déficit du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) se réduit à un rythme ralenti

La réduction du déficit cumulé du régime général et du FSV s'est poursuivie en 2014, mais à un rythme ralenti comme en 2013, pour atteindre 13,2 Md€. La réduction du déficit résulte d'une progression des recettes relativement dynamique (3,0 %), notamment celles assises sur les revenus d'activités. À l'inverse, les dépenses du régime général ont progressé moins rapidement (2,2 %) tant par rapport aux recettes, qu'en comparaison avec les exercices précédents.

Les prévisions de solde des régimes ont été fréquemment modifiées tout au long de l'année, témoignant des incertitudes qui ont marqué la situation macroéconomique, mais également des limites des outils de prévisions. Ainsi, alors que la loi de financement pour 2014 prévoyait un déficit du régime général et du FSV de 13 Md€, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) du 8 août 2014

portait le déficit prévisionnel à 13,3 Md€ et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2015 présentée à l'automne 2014, soit quelques semaines à peine après la publication de la loi de financement rectificative, le portait à 15,2 Md€, soit un niveau quasiment identique au déficit constaté en 2013. Pourtant, à la clôture des comptes 2014, le déficit global s'est élevé à 13,2 Md€, soit 2 Md€ en dessous de la dernière prévision.

L'écart entre la dernière prévision de solde et la réalisation tient tant à l'évolution des charges qu'à celle des produits : les dépenses de prestations sociales nettes ont été inférieures de 0,5 Md€ à la prévision, tout comme les charges de gestion courantes (- 0,3 Md€) et l'action sociale (- 0,1 Md€) ; du côté des produits, les recettes assises sur les revenus d'activité des travailleurs indépendants ont été plus dynamiques que prévu (0,3 Md€) tout comme la contribution sociale généralisée (CSG) assise sur les revenus de remplacement (0,3 Md€) ; enfin la situation meilleure que prévu de la MSA³² et du RSI³³, financièrement intégrés au régime général, a eu un impact positif sur le régime général et le FSV par le biais de ressources de C3S³⁴ supplémentaires et de moindres transferts financiers pour équilibrer ces régimes.

Tableau n° 12 : solde par branche du régime général

<i>En Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Maladie	- 11,6	- 8,6	- 5,9	- 6,8	- 6,5
Accidents du travail	- 0,7	- 0,2	- 0,2	0,6	0,7
Retraite	- 8,9	- 6,0	- 4,8	- 3,1	- 1,2
Famille	- 2,7	- 2,6	- 2,5	- 3,2	- 2,7
Total régime général	- 23,9	- 17,4	- 13,3	- 12,5	- 9,7
FSV	- 4,1	- 3,4	- 4,1	- 2,9	- 3,5
Régime général + FSV	- 28,0	- 20,9	- 17,5	- 15,4	- 13,2

Source : Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2015

La réduction du déficit concerne toutes les branches du régime général, avec une amélioration sensible pour la branche retraite qui a bénéficié de ressources nouvelles (hausse de cotisations et transferts) alors que les départs en retraite ont été moins nombreux et que les

³² Mutualité sociale agricole.

³³ Régime social des indépendants.

³⁴ Contribution sociale de solidarité des sociétés.

pensions n'ont pas été revalorisées. Seuls les bénéficiaires de pensions modestes (inférieures à 1 200 €) ont bénéficié d'une prime exceptionnelle de 40 € versée en 2015 mais enregistrée en 2014. L'amélioration reste en revanche marginale pour la CNAM³⁵ dont le déficit ne se réduit que de 0,3 Md€ pour atteindre 6,5 Md€.

Même s'il se situe en dessous de la barre des 10 Md€, le déficit du régime général demeure très élevé et le régime général n'a pas été à l'équilibre depuis 2002. Le FSV voit, en revanche, sa situation se dégrader à nouveau.

b) Des dépenses d'assurance maladie conformes à l'objectif

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 puis la loi de financement rectificative avaient tenu compte de la sous-exécution récurrente de l'ONDAM depuis plusieurs années en réduisant de 1,4 Md€ la base de référence à partir de laquelle avait été fixé l'objectif de dépenses pour 2014. Les dépenses constatées se sont élevées à 177,9 Md€, en retrait de 0,4 Md€ par rapport à l'objectif voté en LFRSS et confirmé par la loi de financement pour 2015. Elles sont en progression de 2,4 % par rapport à 2013, conformément à l'objectif initial.

L'évolution des dépenses et le respect des objectifs ont cependant été contrastés suivant les différents postes de dépenses. Les dépenses de soins de ville s'établissent à 88,8 Md€, inférieures de 0,1 Md€ à l'objectif fixé dans la LFSS pour 2015, mais supérieures de 0,2 Md€ à l'objectif de la LFRSS pour 2014. Elles sont en progression de 2,9 % (après 1,7 % en 2013). Cette croissance plus élevée des dépenses de ville a été principalement portée par les dépenses de médicaments, sous l'effet des nouveaux traitements contre l'hépatite C. Ceux-ci, initialement non anticipés dans la construction de l'ONDAM pour 2014, ont finalement pesé à hauteur de 0,6 Md€, malgré la remise de 0,6 Md€, versée en 2015, notamment en application des dispositions de la loi de financement pour 2015, et enregistrée en moindres dépenses de l'ONDAM 2014.

³⁵ Caisse nationale de l'assurance maladie.

Par ailleurs, les dépenses d'indemnités journalières ont fortement progressé en 2014 (4,3 %), alors qu'elles avaient stagné en 2013. Cette croissance pourrait résulter d'une hausse marquée du nombre d'arrêts de travail et de leur durée.

La progression plus rapide que prévu des dépenses de soins de ville a été compensée par une moindre croissance des versements de l'assurance maladie aux établissements de santé : en hausse de 1,7 % par rapport à 2013 (contre 2,1 % en 2013), ils sont en retrait de 0,4 Md€ par rapport à l'objectif fixé dans la partie rectificative de la LFSS pour 2015 (75,1 Md€). Cette sous-consommation résulte, pour l'essentiel, de l'annulation en fin d'année de 250 M€ de dotations aux établissements de santé et, dans une moindre mesure, d'une sous-consommation de dépenses pour les établissements tarifés à l'activité.

3 - Les hôpitaux publics : un déficit accru, une dette stabilisée

La situation financière des hôpitaux publics et privés participant au service public s'est dégradée en 2014 : le déficit, mesuré sur la base des données encore provisoires de la comptabilité générale se serait élevé à 260 M€, en aggravation de 160 M€ par rapport à 2013. Le non-versement en fin d'année de 250 M€ de dotations hospitalières pour couvrir les risques de dépassement de l'ONDAM liés aux dépenses de traitement de l'hépatite C a pu contribuer au creusement du déficit.

Le déficit représenterait 0,33 % des produits d'exploitation contre 0,13 % en 2013. La masse salariale aurait crû de 2,7 %, avec une progression des effectifs estimée à 0,8 %.

Les investissements hospitaliers continuent de se réduire, pour atteindre 4,6 Md€ en 2014, alors qu'ils dépassaient 6,5 Md€ en 2009. Ils ont été financés aux trois quarts par la capacité d'autofinancement (3,5 Md€), pourtant en réduction de 8 % en 2014, ce qui a permis, pour la première fois depuis 15 ans, de stabiliser l'encours de dette à 29,2 Md€.

4 - La situation préoccupante des régimes complémentaires

Le solde technique des régimes complémentaires de l'AGIRC et de l'ARCCO, après transferts en provenance de l'Association pour la Gestion du Fonds de Financement, s'établit à - 5,6 Md€ en 2014, soit une dégradation de près d'1,2 Md€ par rapport à 2013. Le solde 2013 de

l'AGIRC avait toutefois été ponctuellement amélioré de près de 1,1 Md€ par la mise en œuvre de la mensualisation des allocations. Hors cet effet non reconductible sur 2014, le solde technique des régimes s'est donc globalement stabilisé. L'augmentation des taux de cotisation intervenue au 1^{er} janvier 2014, à la suite des accords de mars 2013, a seulement permis de compenser les conséquences de la détérioration continue du rapport entre l'évolution de l'assiette des cotisations et celle des charges d'allocations. La mesure de sous-indexation des pensions, prévue également par les accords de mars 2013, a vu son rendement fortement réduit du fait d'une inflation plus faible que prévu.

Les résultats financiers (2,5 Md€) permettent de ramener à - 3,1 Md€ le solde du compte de résultat 2014 des régimes, en dégradation de 1,4 Md€ par rapport à 2013.

5 - Une assurance chômage toujours en déséquilibre

En 2014, le régime d'assurance chômage est de nouveau fortement déficitaire, avec un résultat annuel de - 3,8 Md€ selon les données publiées par l'Unédic en juin 2015. Le déficit cumulé s'établit à 21,3 Md€ en fin d'exercice, ce qui représente 7 mois d'allocations chômage.

Tableau n° 13 : évolution du résultat annuel de l'Unédic

En Md€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat annuel*	4,6	- 1,2	- 3,0	- 1,6	- 2,7	- 4,0	- 3,8
Solde cumulé	- 5,0	- 6,2	- 9,1	- 11,6	- 13,8	- 17,6	- 21,3

* hors éléments exceptionnels (ceux-ci expliquent pourquoi le résultat annuel n'est pas toujours égal à la différence entre le solde cumulé à la fin de l'année et celui à la fin de l'année précédente).

Source : « Perspectives financières de l'assurance chômage 2015-2018 », Unédic, juin 2015

L'année 2014 a été marquée par une progression de 1,7 % des recettes (contre + 2,3 % en 2013 et + 2 % en 2012), mais également par un fort ralentissement des dépenses (+ 1,2 % pour les dépenses d'allocations contre + 5,7 % en 2013 comme en 2012). Les recettes progressant un peu plus vite que les dépenses en 2014, le déficit est en légère réduction mais demeure à un niveau élevé.

La progression modérée des recettes s'explique principalement par le repli de l'emploi affilié à l'assurance chômage en 2014 (- 61 000, après

- 18 000 en 2013 et - 80 700 en 2012) et par une moindre hausse du salaire moyen par tête (+ 1,6 %, après + 1,8 % en 2013 et + 2,2 % en 2012), qui pèsent sur l'évolution de la masse salariale. En outre, l'impact de la suppression de la limite d'âge à 65 ans pour les cotisations et de la hausse des cotisations relatives aux intermittents du spectacle, qui ont pris effet au 1^{er} juillet 2014, est estimé à 0,2 point.

La hausse du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés (+ 122 000) explique l'augmentation de 1,2 % des dépenses d'assurance chômage, malgré l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2014 de mesures d'économies prévues par la convention d'assurance chômage du 22 mai 2014 (allongement du différé d'indemnisation dans certaines situations, instauration d'un plafond de cumul des indemnités avec le revenu d'activité pour les intermittents du spectacle).

La situation a changé au dernier trimestre 2014 avec la réforme de l'activité réduite³⁶ et l'entrée en vigueur, au 1^{er} octobre 2014, des droits dits « rechargeables », qui ont pour effet d'augmenter le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés. Celui-ci a augmenté de 123 000 personnes entre fin 2013 et fin 2014 ; cette hausse résulterait pour les deux tiers de la mise en œuvre de la convention du 22 mai 2014 et pour un tiers de l'augmentation du nombre des personnes inscrites à Pôle emploi. Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage dépassait 2,4 millions de personnes fin 2014.

6 - La dette sociale continue de s'accroître

Le montant de la dette sociale consolidée, supérieur à 200 Md€ depuis 2011, a augmenté de 5 Md€ en 2014. La dette des ASSO est augmentée par le déficit de l'Unédic et par le déficit du régime général. En revanche, la CADES poursuit l'amortissement de sa dette sociale.

³⁶ Le dispositif de l'activité réduite, qui permet de cumuler salaire et revenu d'activité, a été simplifié, notamment par la suppression de seuils au-delà desquels l'indemnisation était suspendue.

Tableau n° 14 : évolution de la dette des organismes sociaux

<i>En Md€</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CADES	96,8	100,8	156,3	145,7	140,0	138,0
Autres ASSO	54,8	74,4	48,4	65,3	71,7	78,8
<i>dont ACOSS</i>	17,9	30,7	1,5	10,3	11,1	15,2
<i>dont UNEDIC</i>	8,9	10,1	13,4	16,9	20,6	24,9
TOTAL	151,6	175,2	204,7	211,0	211,7	216,8
<i>TOTAL en points de PIB</i>	7,8 %	8,8 %	9,9 %	10,1 %	10,0 %	10,2 %

Source : Insee

Note de lecture : la dette présentée ici correspond à la contribution des ASSO à la dette publique. Elle ne prend donc pas en compte les titres détenus par une administration publique sur une autre administration publique.

CONCLUSION

Les comptes de toutes les catégories d'administrations publiques ont été de nouveau déficitaires en 2014.

Le déficit de l'État a de nouveau augmenté en 2014 en comptabilité nationale de 5 Md€ et celui de l'ensemble des administrations centrales (regroupant l'État et les organismes divers d'administrations centrales) de 3 Md€. La croissance spontanée des recettes a été une nouvelle fois inférieure à celle de l'activité, elle-même nettement en retrait de la prévision de la LFI. La norme de dépenses de l'État, plus stricte, a été respectée, en valeur comme en volume, mais au prix de débudgétisations importantes et de reports de charges accrus sur l'exercice 2015.

En 2014, les administrations publiques locales ont contribué à la réduction des déficits publics à hauteur de 0,2 point de PIB, en raison notamment de la baisse de leurs investissements, habituelle à ce stade du cycle électoral mais accentuée cette année. La croissance des dépenses de fonctionnement s'est atténuée en 2014, mais insuffisamment pour empêcher la dégradation de leur épargne brute.

Le déficit des administrations de sécurité sociale est pratiquement stable entre 2013 et 2014 (- 0,4 point de PIB). Les objectifs de dépenses de l'assurance maladie et des régimes obligatoires ont été globalement tenus, mais les recettes ont été affectées par la faible croissance de l'activité économique.

Au total, la réduction du déficit public en 2014 (0,1 point de PIB) est moindre que celle qui était attendue en loi de finances initiale pour 2014 (0,5 point de PIB). Cette amélioration du déficit est également

inférieure à sa moyenne depuis 2011 (0,9 point de PIB par an sur la période 2011 - 2013). Le déficit structurel, de 2,1 points de PIB, s'est de nouveau réduit en 2014 (de 0,5 point de PIB), mais dans une moindre mesure que depuis 2011 (0,9 point de PIB en moyenne par an). Enfin, la dette a poursuivi sa progression pour atteindre 95,6 points de PIB à fin 2014, soit +3,3 points par rapport à 2013.

Les faibles niveaux de croissance et d'inflation, respectivement de 0,2 % et 0,4 %, qui ont pesé directement sur les recettes publiques, expliquent, en partie, l'ampleur limitée de la réduction du déficit public.

L'année 2014 a prolongé l'effort de modération de la dépense publique engagé depuis 2011. Elle a bénéficié de deux facteurs exceptionnels : la baisse de l'investissement local et la diminution de la charge d'intérêts.

Chapitre II

Une comparaison avec les autres pays européens

La situation des finances publiques en France est moins bonne que celle de la plupart des autres pays d'Europe. Des différences marquées apparaissent non seulement dans les niveaux de déficit, mais également dans les niveaux et les dynamiques de la dette, des recettes et des dépenses rapportées au PIB. Rapportés au PIB, le déficit public français est supérieur à ceux de la plupart de ses partenaires et la dette publique française est plus élevée que celle de la moyenne des pays de la zone euro.

La plupart de nos homologues européens ont été confrontés depuis 2010 aux mêmes difficultés que la France en termes de croissance et de situation de leurs finances publiques. Cependant, leurs réponses se sont souvent distinguées par un partage plus équilibré des mesures de redressement entre les recettes et les dépenses. Les mesures prises ont souvent été plus ambitieuses pour chacune des catégories de dépenses.

Écart entre les données d'Eurostat d'avril 2014 utilisées dans ce chapitre et les données de l'Insee utilisées dans le chapitre 1

Les données utilisées dans ce chapitre sont celles publiées par Eurostat en avril 2015 : il s'agit des données homogènes les plus récentes permettant des comparaisons entre pays européens. Elles n'intègrent donc pas les dernières estimations de l'Insee, notamment concernant la croissance économique des années 2012 à 2014 de la France, publiées le 13 mai 2015 et qui ont été utilisées dans le chapitre précédent. Elles peuvent donc en différer quelque peu, sans que cela remette en cause les grandes évolutions discutées dans ce chapitre.

I - Des finances publiques qui demeurent en 2014 plus déséquilibrées en France que dans la moyenne des autres pays européens

Après deux années de croissance nulle ou négative, la croissance au sein de l'Union européenne et de la zone euro s'est redressée en 2014, à respectivement 1,3 % et 0,9 %.

La croissance en France (0,4 %) ³⁷ a été moindre que dans la plupart des pays européens. À titre de comparaison, elle a été de 0,9 % aux Pays-Bas, 1,4 % en Espagne, 1,6 % en Allemagne, et 2,8 % au Royaume-Uni. Seules l'Italie (- 0,4 %), la Finlande (- 0,1 %), l'Autriche (0,3 %) et Chypre (- 2,3 %) ont connu une croissance inférieure à celle de la France au sein de la zone euro ³⁸.

Malgré le rebond de la croissance en Europe, l'amélioration des déficits publics de la plupart des pays est inférieure en 2014 aux années précédentes. Les dettes publiques de la plupart des pays européens ont donc continué de progresser en 2014.

³⁷ 0,2 % selon les dernières données de l'Insee, mais il est fait référence ici aux données publiées par Eurostat en avril afin de conserver la comparabilité des données avec les autres pays européens (cf. encadré).

³⁸ La Croatie (- 0,4 %) a également connu un taux de croissance plus faible que celui de la France au sein de l'Union européenne hors zone euro.

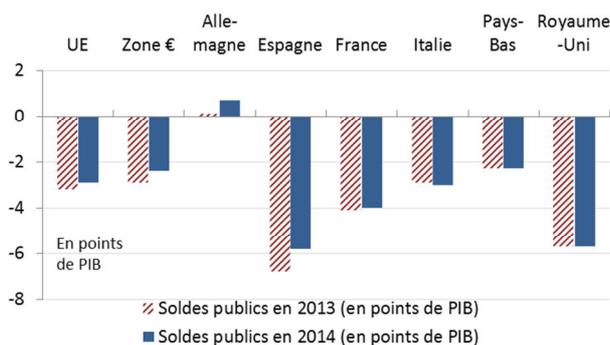
A - Un mouvement de réduction des déficits qui se ralentit en France et dans certains pays d'Europe

En 2014, les consolidations budgétaires engagées à la suite de la crise financière de 2008-2009 ont été facilitées par la baisse des taux d'intérêt qui a permis de diminuer des déficits publics sans diminuer d'autant les déficits publics primaires³⁹.

1 - Des soldes publics en dégradation dans certains pays d'Europe

En 2014, la France, avec un déficit public de 4,0 points de PIB, conserve un solde plus dégradé que celui de la moyenne des pays européens (déficit public moyen de l'Union européenne de 2,9 points de PIB et de la zone euro de 2,4 points de PIB).

³⁹ Correspondant aux déficits publics hors dépenses liées à la charge de la dette.

Graphique n° 4 : soldes publics 2013 et 2014 (en points de PIB)⁴⁰

Source : données : Eurostat ; graphique : Cour des comptes

L'Espagne et le Royaume-Uni présentent des déficits publics plus élevés (respectivement 5,8 et de 5,7 points de PIB) que celui de la France. En revanche, les déficits de l'Italie et des Pays-Bas (respectivement 3,0 et 2,3 points de PIB) sont inférieurs à celui de la France. L'Allemagne se distingue des autres pays d'Europe en dégagant une capacité de financement de 0,7 point de PIB.

Si la France a connu une légère amélioration de son déficit public en 2014 (+ 0,1 point par rapport à 2013), cette dernière est inférieure à celle observée dans la plupart des pays d'Europe (+ 0,3 point de PIB en moyenne dans l'Union européenne et + 0,5 point en moyenne dans la zone euro). La France est, parmi les pays de la zone euro dont le déficit était supérieur à trois points de PIB en 2013, celui dont le déficit s'est le moins amélioré entre 2013 et 2014⁴¹ (excepté Chypre).

Plusieurs pays, dont l'Allemagne et l'Espagne, ont poursuivi l'amélioration de leurs soldes publics (de respectivement 0,6 et 1,0 point

⁴⁰ La situation des finances publiques françaises est comparée ici et dans les graphiques suivants à cinq autres pays européens correspondant à des économies proches de celle de la France en termes de PIB (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni).

⁴¹ Dans le reste de l'Union européenne, seuls le Royaume-Uni et la Croatie ont stabilisé ou dégradé leurs déficits publics alors que ceux-ci étaient supérieurs à 3 points de PIB en 2013.

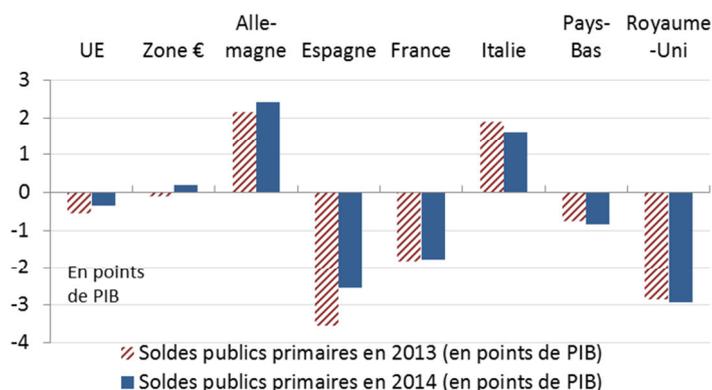
de PIB). Cependant, de nombreux pays ont, comme la France, interrompu la dynamique d'amélioration de leurs finances publiques entamée depuis 2010 : les déficits publics du Royaume-Uni et des Pays-Bas se sont stabilisés (à hauteur de, respectivement, 5,7 et 2,3 points de PIB) tandis que le déficit de l'Italie s'est légèrement creusé de 0,1 point de PIB pour atteindre 3,0 points de PIB.

2 - Une amélioration des soldes primaires moindre que les années précédentes

En 2014, la France a stabilisé son solde primaire, largement déficitaire (1,8 point de PIB) alors que, pour la première fois depuis 2008, les pays de la zone euro dégagent un excédent primaire de 0,2 point de PIB en 2014. Le solde primaire de l'Union européenne reste quant à lui négatif à hauteur de -0,3 point de PIB. Le solde primaire français est inférieur de plus de deux points de PIB au solde primaire de la zone euro et de l'ordre de quatre points de PIB à celui de l'Allemagne et de l'Italie.

Les soldes primaires de la zone euro et de l'Union européenne se sont moins améliorés que les soldes effectifs (de respectivement 0,3 et 0,2 point de PIB d'amélioration des soldes primaires en 2014, contre 0,5 et 0,3 point pour les soldes effectifs) et moins que l'année précédente (de respectivement 0,3 à 0,2 point de PIB entre 2013 et 2014, contre respectivement 0,5 et 0,8 point entre 2012 et 2013).

**Graphique n° 5 : soldes publics primaires 2013 et 2014
(en points de PIB)**



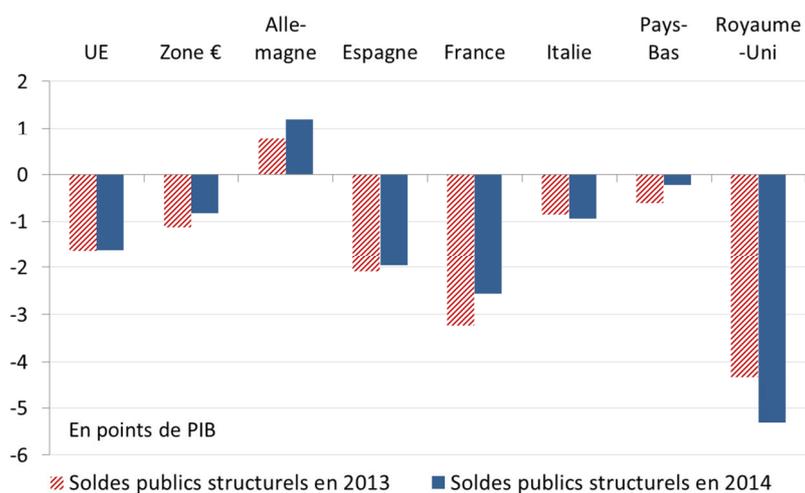
Source : données : Eurostat ; graphique : Cour des comptes

B - Un déficit structurel en France toujours supérieur à celui de la moyenne des autres pays européens

Les déficits sont affectés par les variations de la conjoncture économique des pays. Celle-ci a en effet un impact direct sur les assiettes fiscales et sur certaines dépenses (comme les prestations chômage notamment). La notion de déficit public structurel permet de neutraliser les effets de la conjoncture dans le calcul des déficits publics.

Selon les estimations de la Commission européenne⁴², le déficit structurel de la France est, en 2014, de 2,6 points de PIB, en amélioration de 0,7 point de PIB, mais il est le plus élevé de la zone euro en dehors de l'Irlande (4,1 points de PIB) et de la Belgique (2,8 points de PIB). Dans le reste de l'Union européenne, le Royaume-Uni conserve, en 2014 comme en 2013, le déficit structurel le plus élevé des pays de l'Union européenne qui ne font pas partie de la zone euro (5,3 points de PIB en 2014 après 4,3 en 2013). Le déficit structurel de la zone euro est de 0,8 point de PIB et celui de l'Union européenne est de 1,6 point de PIB.

⁴² Les évaluations du solde structurel diffèrent entre celles de la Commission européenne et celles de la France. Le solde structurel présenté dans cette partie est donc distinct de celui du chapitre I, qui correspond à l'estimation du gouvernement français.

Graphique n° 6 : soldes structurels 2013 et 2014 (en points de PIB)⁴³

Source : données : Commission européenne (prévision de printemps) ; graphique : Cour des comptes.

L'amélioration du solde structurel de la France entre 2013 et 2014 est supérieure à la moyenne de celle la zone euro (0,3 point de PIB) et de celle de l'Union européenne (stabilisation), mais son déficit structurel est sensiblement plus élevé que celui de la plupart des autres pays européens. Après une amélioration continue de l'ordre d'un point de PIB par an en moyenne depuis 2010 pour la plupart des pays européens⁴⁴, la dynamique d'amélioration du solde structurel s'est donc infléchie en 2014.

De nombreux pays ont dégradé leur déficit structurel entre 2013 et 2014, comme le Royaume-Uni (de 1 point de PIB), la Finlande (de 0,8 point de PIB) ou la Belgique (de 0,1 point de PIB). En revanche, l'Allemagne, les Pays-Bas ou, plus modestement, l'Espagne ont poursuivi l'amélioration de leur solde structurel (de 0,4 point de PIB en Allemagne et aux Pays-Bas et de 0,1 point de PIB en Espagne).

⁴³ Cf. note de bas de page n° 39.

⁴⁴ Entre 2011 et 2013 : 1,0 point de PIB en moyenne pour l'Union européenne, 1,0 pour la zone euro et 0,9 pour la France.

C - Un poids de la dette publique dans le PIB supérieur en France à celui de la zone euro en 2014

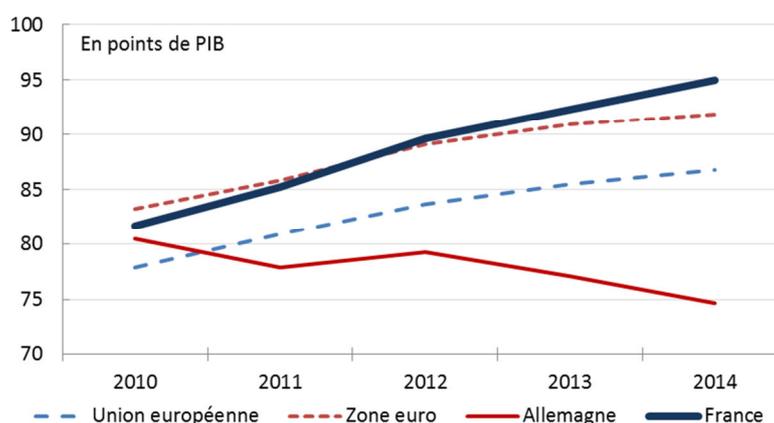
L'endettement en France, équivalent à 95,0 % du PIB, dépasse en 2014 l'endettement moyen des pays de la zone euro (91,9 % du PIB).

La dette de la France a crû en 2014 plus rapidement qu'en moyenne dans les autres pays européens (+2,7 points de PIB), à un rythme identique à celui de l'année précédente. L'endettement des administrations publiques en France a ainsi augmenté de plus de 13 points de PIB entre 2010 et 2014.

Le poids de la dette dans le PIB de la France est inférieur à celui de l'Italie (130,2 points de PIB en 2014) et de l'Espagne (97,7 points de PIB en 2014) et supérieur à celui des Pays-Bas (84,5 points de PIB) ou du Royaume-Uni (89,5 points de PIB). Dans la continuité de ces dernières années, l'endettement de la France suit une trajectoire divergente de celle de l'Allemagne (cf. graphique n° 7). Alors que les niveaux de dette publique en part de PIB de la France et de l'Allemagne étaient proches en 2010, l'endettement de l'Allemagne est en 2014 de plus de 20 points de PIB inférieur à celui de la France.

L'endettement en France a crû plus rapidement que l'endettement moyen en proportion du PIB dans les pays de l'Union européenne (+1,3 point de PIB) et en zone euro (+1,0 point de PIB). La trajectoire d'endettement dans les autres pays d'Europe a ralenti entre 2013 et 2014 (dans les pays de l'Union européenne : +1,3 point de PIB en 2014 contre + 1,8 en 2013 ; en zone euro : +1,0 point de PIB en 2014 contre +1,8 en 2013), contrairement à la France pour laquelle l'endettement moyen croît au même rythme en 2014 qu'en 2013 (de +2,7 points de PIB).

En 2014, huit pays (contre six en 2013) de l'Union européenne ont réduit leur endettement public en part de PIB.

Graphique n° 7 : dettes publiques

Source : données : Eurostat ; graphique : Cour des comptes.

II - Des mesures de consolidation importantes depuis 2010

En 2014, la situation des finances publiques françaises apparaît comme plus dégradée que celles de nombreux autres pays européens. Cette situation provient d'un état plus dégradé à la sortie de la crise financière de 2008-2009 et d'efforts de consolidation moindres que dans les autres pays européens.

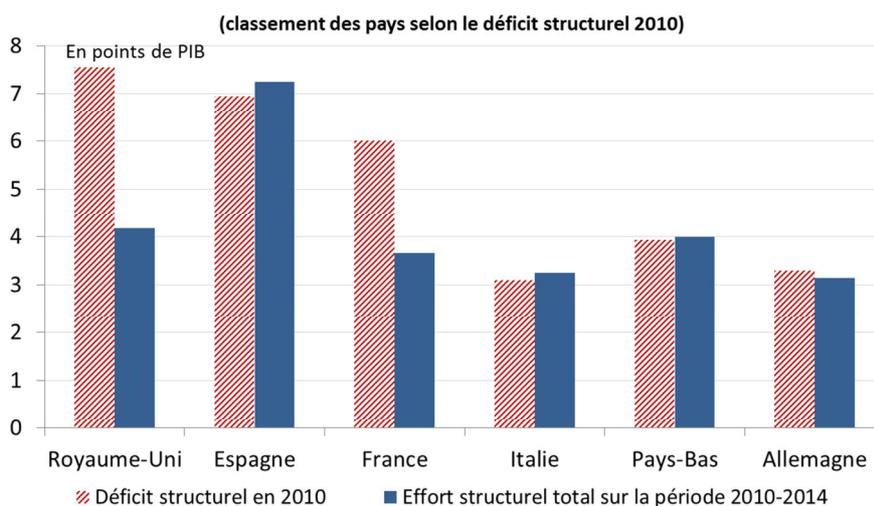
Dans l'ensemble des pays européens sauf l'Allemagne, l'année 2010 a marqué un tournant de la politique budgétaire. Après la mise en œuvre des plans de relance et des plans de soutien des institutions financières, les politiques budgétaires se sont inscrites dans une perspective de consolidation des finances publiques.

Dans la suite de ce chapitre, la situation des finances publiques françaises est principalement comparée à celle des cinq autres pays européens les plus importants par leur PIB (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni). Avec la France, ces pays représentent plus des quatre cinquièmes du PIB de la zone euro et de l'ordre des trois quarts du PIB de l'Union européenne.

A - Des efforts structurels de plus de trois points de PIB dans la plupart des principaux pays européens

Le graphique n° 8 présente les déficits structurels des principaux pays européens et les « efforts structurels » de ces pays (correspondant aux mesures de redressement réalisées via des mesures de hausse des prélèvements ou de maîtrise des dépenses publiques par rapport à la tendance du PIB⁴⁵) afin de redresser la situation de leurs finances publiques. Il en ressort que tous ces pays ont effectué au moins trois points de PIB d'effort structurel entre 2010 et 2014.

Graphique n° 8 : déficit structurel et effort structurel sur 2010-2014 (en points de PIB), pour six pays d'Europe



Source : Cour des comptes à partir de données de la Commission européenne (AMECO, prévisions de printemps 2015)

Note de lecture : ce déficit structurel (histogramme rouge hachuré) est en échelle inversée et l'effort structurel est en histogramme bleu plein en échelle normale.

⁴⁵ Cf. annexe n° 10 sur ce sujet.

Les données utilisées ne sont pas corrigées de l'effet des plans de relance et des mesures de soutien aux institutions financières en difficulté qui jouent un rôle relativement marginal dans les graphiques présentés ci-dessous, hormis pour l'Allemagne. En effet, en Allemagne, le plan de relance était encore d'un montant significatif en 2010 et les dépenses liées au soutien des institutions financières étaient élevées en 2010. Si l'on neutralisait l'effet des plans de relance, l'effort structurel serait moins marqué en Allemagne d'environ deux points de PIB, ce qui, compte tenu d'une situation budgétaire initiale plus favorable, est toutefois suffisant pour permettre à l'Allemagne d'afficher en 2014 un solde structurel d'environ 1 point de PIB.

La France apparaît comme l'un des pays dans lesquels le déficit structurel était l'un des plus importants en part de PIB en 2010 et l'un des pays, avec l'Italie, pour lesquels l'effort structurel entre 2010 et 2014 s'est révélé le moins important (3,7 points de PIB en France et 3,3 points de PIB en Italie).

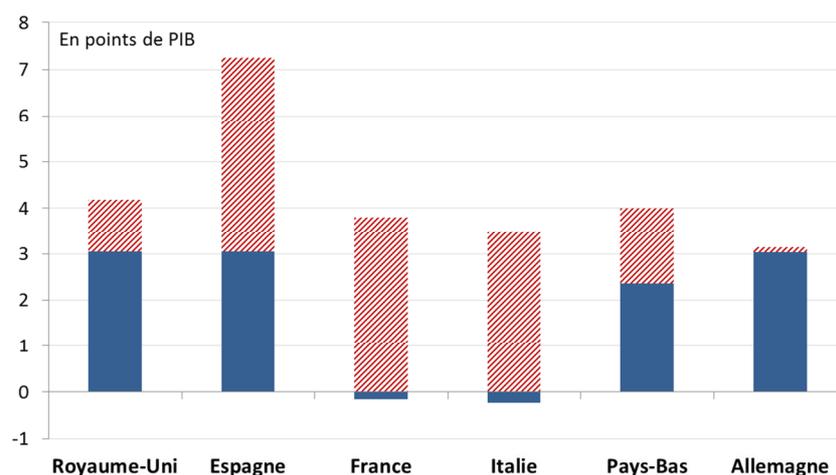
Par ailleurs, l'écart entre le déficit structurel observé et l'effort structurel de la France (2,3 points de PIB), correspondant aux mesures mises en œuvre pour combler le déficit structurel (et, dans le graphique n° 8, à l'écart entre les deux histogrammes), est, avec le Royaume-Uni (3,4 points de PIB), le plus élevé des six pays examinés.

À titre de comparaison, l'Espagne, qui avait en 2010 un déficit structurel de près d'un point de PIB supérieur à celui de la France, a réalisé un effort structurel de trois à quatre points de PIB supérieur à celui de la France. De la même manière, les Pays-Bas, qui avaient un déficit structurel de plus de deux points inférieur à celui de la France en 2010, ont pourtant réalisé un effort structurel supérieur à celui de la France.

B - Un effort partagé entre recettes et dépenses dans la plupart des pays européens, sauf en France et en Italie

Les efforts structurels de chacun des pays peuvent être décomposés en un effort porté sur les recettes et en un effort porté sur les dépenses. Le graphique n° 9 présente la décomposition entre recettes et dépenses de ces efforts structurels pour les principaux pays d'Europe.

Graphique n° 9 : effort structurel en dépenses et en recettes sur 2010-2014 (classement suivant le déficit structurel 2010)



L'effort structurel porté sur les recettes correspond aux mesures nouvelles et l'effort structurel en dépenses correspond à l'écart d'évolution des dépenses par rapport à la croissance potentielle (cf. annexe pour plus d'explication par rapport à ces définitions).

■ Effort structurel en dépense 2010-2014
 ▨ Effort structurel en recette 2010-2014

Source : Cour des comptes à partir de données de la Commission européenne (AMECO, prévisions de printemps 2015)

Note de lecture : Comme il n'est pas possible d'isoler dans les pays européens autres que la France les crédits d'impôt au sein des dépenses, ceux-ci sont enregistrés ici en dépenses ; dans le cas de la France, les retirer des dépenses rendrait l'effort en dépenses légèrement positif, mais l'effort en recettes resterait prépondérant. L'effet des plans de relance et du soutien au secteur financier sur le niveau de la dépense n'a pas non plus été retiré des dépenses de 2010 ; si on le faisait, l'effort structurel total de l'Allemagne en serait atténué, mais il porterait toujours majoritairement sur les dépenses.

Entre 2010 et 2014, l'effort structurel a pris la forme d'une augmentation des recettes publiques en France comme en Italie⁴⁶. Dans ces deux pays, la croissance des dépenses entre 2010 et 2014 n'a pas

⁴⁶ L'Italie a pourtant baissé ses dépenses, en volume, mais, comme elle connaît depuis la crise une baisse de son PIB potentiel, il aurait fallu une baisse des dépenses encore plus forte pour que l'Italie enregistre un effort structurel en dépenses.

contribué à l'amélioration du déficit structurel⁴⁷. Pour respecter leurs objectifs de réduction du déficit structurel, la France et l'Italie ont donc dû compenser le surcroît des dépenses par un surcroît de prélèvements obligatoires.

En revanche, dans les autres pays d'Europe, les efforts structurels ont porté de manière équilibrée entre recettes et dépenses. L'effort structurel en dépense a ainsi représenté 40 % en Espagne et 50 % aux Pays-Bas de l'effort structurel total.

Ainsi, l'effort structurel total entre 2010 et 2014 a été plus réduit en France que dans les autres pays d'Europe (à l'exception de l'Italie, handicapée par la baisse de son PIB potentiel, qui l'oblige à baisser fortement ses dépenses pour enregistrer un effort structurel en dépenses), malgré un déficit structurel 2010 d'un niveau supérieur à la plupart des autres pays européens comparables. De plus, cet effort structurel a porté beaucoup plus fortement sur les recettes que sur les dépenses.

III - Un ralentissement des dépenses publiques depuis 2010 sensiblement moins marqué en France que dans les principaux pays européens

Les efforts structurels portant sur les dépenses traduisent une baisse des dépenses publiques à partir de 2010 chez la plupart de nos partenaires sous l'effet notamment de la mise en œuvre de réformes structurelles.

Cette partie présente les niveaux de dépenses publiques européens et leurs évolutions en France et dans cinq autres pays d'Europe (Allemagne, Italie, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni), ainsi que les principaux leviers utilisés depuis 2010 pour infléchir l'évolution de leurs dépenses publiques.

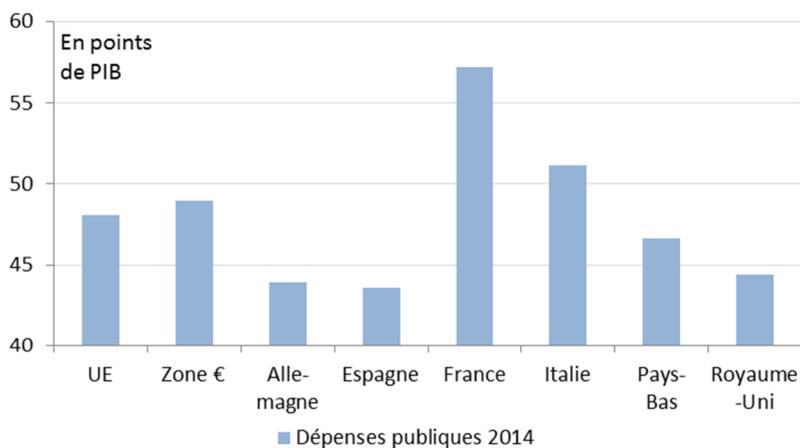
⁴⁷ Telle que la dépense est mesurée ici, elle aurait légèrement contribué à accroître le déficit structurel. Si l'on retirait les crédits d'impôt de la dépense, sa contribution à l'amélioration du solde structurel serait légèrement positive. Même ainsi, l'amélioration du solde structurel resterait quasi intégralement réalisée par les prélèvements.

A - Des dépenses publiques françaises nettement supérieures à celles de la plupart des pays européens

Les dépenses publiques totales représentent en France 57,2 points de PIB⁴⁸. La France se singularise ainsi parmi les pays d'Europe avec un niveau des dépenses publiques rapportées au PIB de l'ordre de huit points au-dessus de la moyenne de la zone euro et de neuf points au-dessus du niveau moyen de l'Union européenne (cf. graphique n° 10).

En dehors de la Finlande qui a subi depuis 2011 une forte récession économique, la France est, avec le Danemark, le pays de l'Union européenne dans lequel le niveau de la dépense publique est le plus élevé (57,2 points de PIB contre 58,7 points de PIB pour la Finlande).

Graphique n° 10 : dépenses publiques 2014



Source : données : Eurostat ; graphique : Cour des comptes.

⁴⁸ Rappelons que pour garantir la meilleure comparabilité avec nos partenaires européens, les données commentées ici sont celles publiées par Eurostat en avril 2015. Le poids des dépenses publiques n'est donc pas tout à fait à jour pour la France, l'Insee l'ayant depuis révisé à 57,5 points de PIB.

Une frontière entre dépenses publiques et dépenses privées en partie conventionnelle

La définition des dépenses publiques retenues dans ce chapitre repose sur les données de comptabilité nationale qui résultent dans tous les pays membres de l'Union européenne de l'application de concepts harmonisés, inscrits dans le Système européen de comptes (SEC 2010). Elles sont donc en théorie pleinement comparables. En pratique toutefois, les règles de la comptabilité nationale conduisent à classer soit en dépenses publiques, soit en dépenses privées, des dépenses dont la nature est proche. C'est le cas notamment en matière de protection sociale lorsque l'affiliation à un régime public est dans un cas obligatoire et dans un autre cas facultative.

Ainsi, les comparaisons entre la France et l'Allemagne font apparaître des différences de cette nature. En matière d'assurance maladie, en Allemagne, les fonctionnaires, les salariés disposant des revenus les plus élevés et certaines professions indépendantes peuvent se soustraire à l'obligation de s'assurer au régime d'assurance maladie légale de nature publique pour se couvrir auprès d'une assurance privée, ce qui n'est pas le cas en France. En matière de retraite, en Allemagne, certaines professions indépendantes ne sont pas tenues d'être affiliées à l'assurance vieillesse de base à caractère public. De plus, le rattachement à un dispositif de retraite complémentaire pour les salariés du secteur privé relève d'accords d'entreprises ou de branches qui ne sont pas généralisés, alors que celui des salariés français à l'un des régimes de retraite complémentaire, qui relèvent des administrations de sécurité sociale, est obligatoire.

Ces différences, que la Cour s'attache à documenter précisément dans ses rapports publics⁴⁹, peuvent ainsi expliquer de l'ordre de 2 points de PIB d'écart entre la France et l'Allemagne concernant le poids des dépenses publiques de protection sociale⁵⁰. Plus généralement, ces différences portent la marque de choix propres à chaque pays dans l'étendue et l'organisation de sa protection sociale.

⁴⁹ Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne*. La Documentation française, mars 2011, 319 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵⁰ Un document de travail du Trésor (cahier n° 2012/02, « Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale ») évalue à 1,1 point de PIB le poids de la protection sociale privée en France en 2009 contre 2,9 points en Allemagne.

Le périmètre de comptabilisation des dépenses publiques est déterminé par les règles de la comptabilité nationale, harmonisées entre les pays européens. Si les concepts sont communs entre pays européens, des écarts de poids des dépenses peuvent résulter de différences plus ou moins fondamentales dans le périmètre ou l'organisation de l'action publique entre pays européens. Par exemple, des écarts sur les dépenses publiques peuvent s'expliquer par la part plus ou moins grande des dépenses de santé ou de retraite prises en charge par des administrations publiques. Mais ces écarts doivent être relativisés (cf. encadré ci-dessus).

Par ailleurs, les dépenses au titre de la défense ne peuvent expliquer qu'une faible part des écarts de dépenses publiques rapportées au PIB entre la France et ses partenaires.

Ces différences de champ ont en général leur pendant du côté de leur financement car un surcroît de dépenses publiques doit en général être financé par des recettes publiques supplémentaires. En outre, si ces différences peuvent justifier des écarts concernant le niveau des dépenses publiques, elles sont généralement de nature structurelle et ne peuvent donc expliquer des différences significatives dans la dynamique d'évolution de ces dépenses, qui sont maintenant examinées dans ce chapitre.

Des dépenses au titre de la défense qui n'expliquent pas les écarts sur les dépenses publiques

La France se place parmi les pays européens qui dépensent le plus pour leur défense⁵¹, avec environ 1,8 point de PIB de dépenses militaires. Seul le Royaume-Uni, parmi les pays de plus de 10 millions d'habitants, dépense plus que la France (avec environ 2,3 points de PIB de dépenses militaires, soit 0,5 point de PIB de plus qu'en France). Mais les dépenses militaires ne justifient qu'une faible part de l'écart entre la France et ses partenaires en matière de poids des dépenses publiques : 0,6 point de PIB si l'on compare à la moyenne de la zone euro (où leur poids s'élève à 1,2 %).

⁵¹ Les dépenses ainsi considérées sont les dépenses de la fonction « défense » de la classification des fonctions publiques définie par le système Européen de comptabilité nationale.

De surcroît, ces dépenses de défense ont été relativement stables en part de PIB depuis une dizaine d'années en Europe⁵², et n'ont donc pas contribué à accroître ou à alléger les dépenses publiques de la moyenne des pays européens.

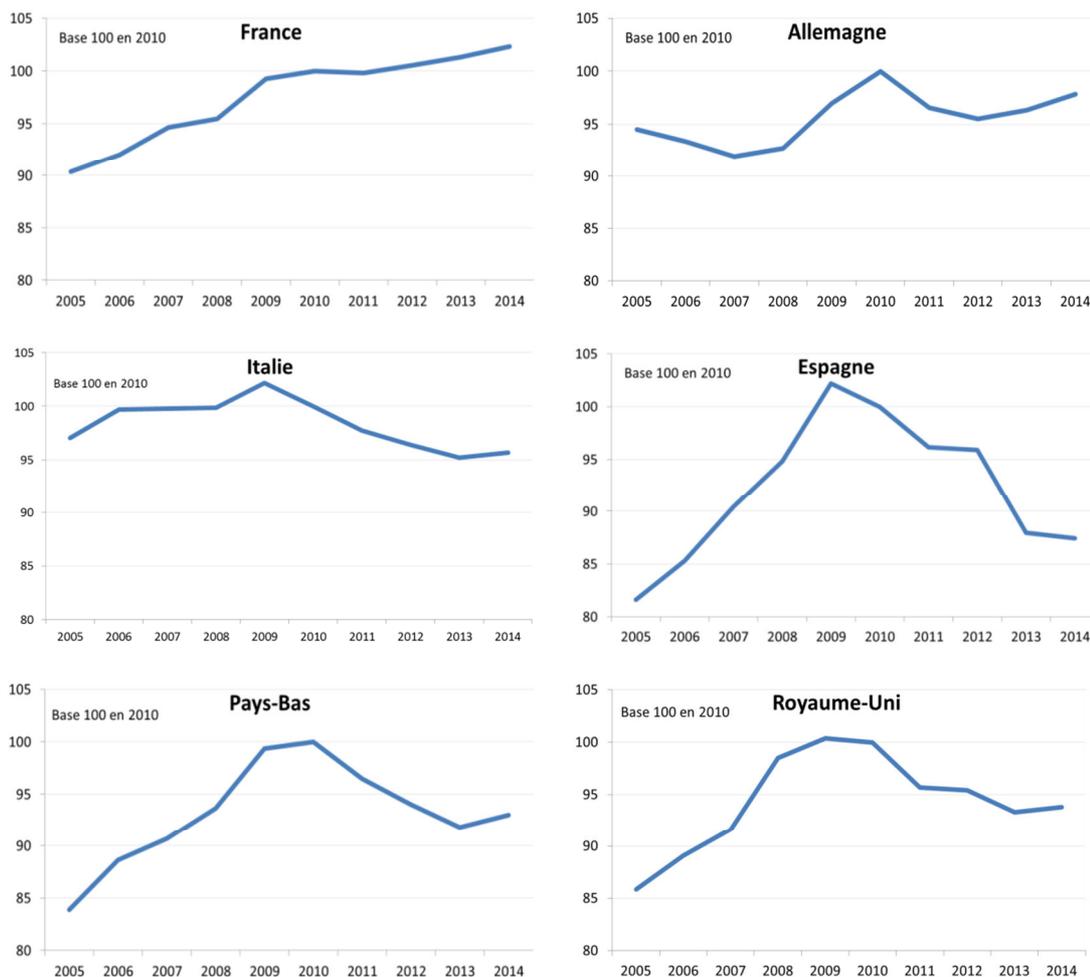
B - Une réduction des dépenses dans tous les principaux pays d'Europe résultant de réformes vigoureuses

1 - Une inflexion des dépenses plus nette dans les autres pays d'Europe qu'en France

Comme le présentent les graphiques n° 11, l'inflexion des dépenses dans les cinq autres pays d'Europe examinés ici est plus marquée qu'en France. Ces pays avaient, comme la France, augmenté leurs dépenses en volume entre 2000 et 2010, mais ils les ont depuis baissées, alors qu'elles ont continué de croître en France, quoique à un rythme plus modéré qu'avant la récession de 2008-2009. L'Allemagne fait exception, car les réformes importantes mises en œuvre au cours des années 2000 avaient permis une forte baisse des dépenses publiques et permis un retour à l'équilibre des finances publiques avant le déclenchement de la crise financière.

⁵² Hormis l'Italie pour laquelle les dépenses de défense ont augmenté de 0,3 point de PIB sur la période.

Graphique n° 11 : dépense réelle⁵³ dans chacun des principaux pays d'Europe en base 100 en 2010, depuis 2005

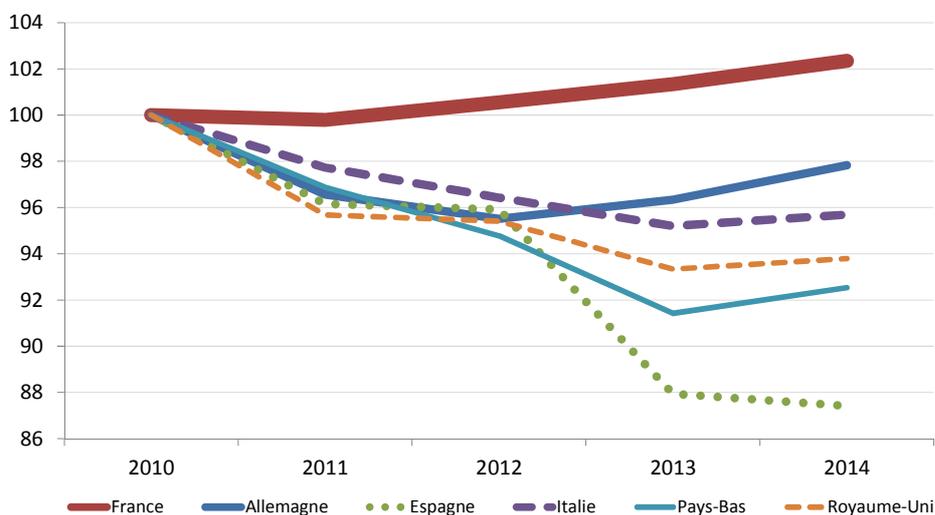


Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux en base 2010, IPCH)

⁵³ Dépense publique corrigée de l'inflation évaluée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH).

Dans le graphique n° 12, la dépense publique réelle (c'est-à-dire en neutralisant l'effet des prix) est présentée en base 100 en 2010. Entre 2010 et 2014, la France est le seul pays à avoir augmenté sa dépense publique en termes réels. En dehors de la France (et de l'Allemagne si on neutralisait l'impact des plans de relance et les dépenses de soutien aux institutions financières), les autres grands pays européens ont diminué leurs dépenses publiques en volume d'au moins quatre points⁵⁴.

Graphique n° 12 : dépense réelle⁵⁵ dans les principaux pays d'Europe en base 100 en 2010



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux en base 2010, IPCH)

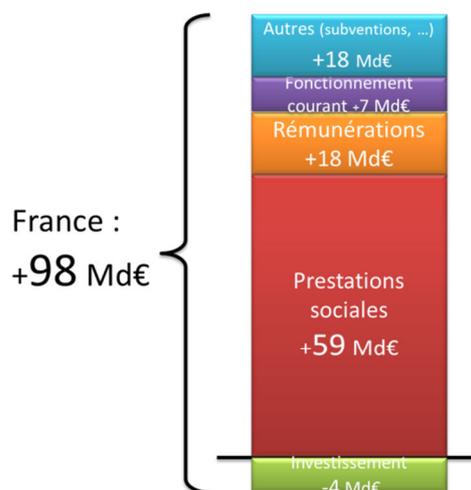
⁵⁴ Ce graphique ne neutralise pas l'impact des plans de relance et des dépenses de soutien aux institutions financières, qui ont été d'un montant significatif en Allemagne notamment en 2010. Si on les neutralisait, alors le niveau des dépenses serait plus faible d'environ 4 points et demi et les dépenses en volume de l'Allemagne seraient donc un peu plus élevées en 2014 qu'en 2010.

⁵⁵ L'inflation étant évaluée par l'indice des prix à la consommation harmonisé.

C - Des mesures de réduction des dépenses globalement plus substantielles chez nos voisins européens pour toutes les catégories de dépenses

Entre 2010 et 2014, la dépense publique a progressé en France de 98 Md€, en euros courants. Cette progression est imputable à hauteur de 59 Md€ à l'augmentation des prestations sociales, de 18 Md€ à l'augmentation des rémunérations des fonctionnaires et de 7 Md€ au fonctionnement courant (cf. graphique n° 13). Grâce à la baisse des taux d'intérêt, la France n'a pas vu sa charge d'intérêts s'accroître en dépit de l'augmentation continue de sa dette.

Graphique n° 13 : variation des dépenses entre 2010 et 2014 en France (en Md€ courants)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux)

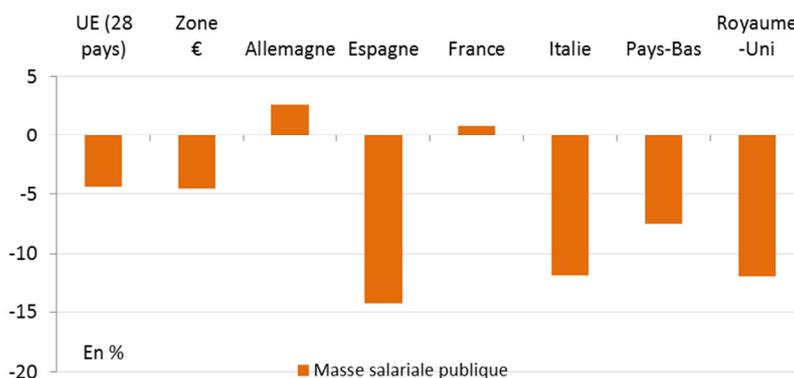
L'investissement des administrations publiques, en léger retrait de 4 Md€, a contribué à modérer marginalement l'augmentation des dépenses. Au total, les dépenses courantes ont représenté plus de 90 % des augmentations de dépenses sur la période.

Les développements suivants s'attacheront à comparer le taux de croissance de la dépense publique française à celui des autres principaux pays européens dont les économies sont proches de celle de la France en termes de taille et de population (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni). Au-delà des principales économies d'Europe, les pays placés sous programme d'ajustement macro-économique (Grèce, Irlande et Portugal) ont quant à eux parfois également été contraints de mettre en œuvre des mesures beaucoup plus lourdes qui seront également évoquées. Enfin, d'autres exemples de réformes dans d'autres pays européens seront également présentés.

1 - En matière de masse salariale, des réformes drastiques chez nos voisins européens

La croissance de la masse salariale publique en France a été infléchie, mais souvent dans une moindre mesure que dans les autres pays d'Europe (hormis l'Allemagne), comme le montre le graphique n° 14. En dehors de l'Allemagne dont la situation budgétaire n'impose pas d'effort nouveau, la France est le seul pays d'Europe à avoir augmenté sa masse salariale publique en volume.

Graphique n° 14 : variation entre 2010 et 2014 des rémunérations totales des administrations publiques (en % en volume)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux)

De nombreux pays d'Europe, en dehors de l'Allemagne, ont conduit des politiques de maîtrise de leur masse salariale beaucoup plus vigoureuses qu'en France. Elles ont généralement été menées sur l'ensemble des administrations publiques et sur l'ensemble des facteurs d'évolution de la masse salariale.

a) Un infléchissement des recrutements, voire des suppressions de postes, dans la plupart des pays

La plupart des pays ont procédé au non-remplacement de départs à la retraite de fonctionnaires, dans une proportion plus grande qu'en France. Ainsi, en Espagne, seul 1 départ à la retraite sur 10 a été remplacé à partir de 2011. En Italie, le taux de remplacement a été porté à 1 départ à la retraite sur 5 dans la fonction publique d'État entre 2012 et 2014.

Plusieurs pays ont supprimé des postes existants, au-delà du non-remplacement de départ de fonctionnaires à la retraite. Au Royaume-Uni, plus d'un ministère sur deux avait prévu en 2012 de procéder à des suppressions de postes (départs volontaires et licenciements). Au-delà de ces six principaux pays d'Europe occidentale, l'Irlande a également mis en place des programmes de départs volontaires et, en Finlande, des plans sociaux ont été négociés dans certaines collectivités locales.

Pour compenser la perte de moyens pour les administrations, certains pays, comme l'Espagne, le Portugal et l'Irlande, ont décidé d'augmenter le temps de travail des fonctionnaires afin de ne pas dégrader la qualité du service public rendu.

b) Un gel, voire une diminution des salaires dans la plupart des pays d'Europe

La plupart des pays d'Europe ont conduit des politiques de modération des salaires de la fonction publique. Ces politiques ont souvent au minimum consisté en des gels des évolutions indiciaires des rémunérations, comme en France, parfois accompagnés de diminutions de salaires. Ainsi, l'Espagne a diminué les salaires de l'ensemble de ses fonctionnaires de 5 %, puis les a gelés les années suivantes. La Belgique et le Portugal ont non seulement gelé les salaires de leurs fonctionnaires, mais également les augmentations de barèmes (ou avancements) à l'ancienneté. L'Italie et les Pays-Bas ont gelé les indexations de salaires

et diminué les salaires de leurs cadres dirigeants. Les salaires ont aussi été diminués en Irlande (jusqu'à 20 % pour les plus hauts salaires).

De nombreux pays ont également rationalisé les primes versées à leurs fonctionnaires : ainsi, le 14^{ème} mois a été supprimé lorsqu'il existait en Espagne⁵⁶ et au Portugal et certaines primes exceptionnelles ont été supprimées aux Pays-Bas.

2 - Des efforts de rationalisation des dépenses publiques de fonctionnement courant et d'investissement plus marqués dans les autres pays européens

Les dépenses de fonctionnement courant et d'investissement en France ont évolué à un rythme ralenti par rapport à celui observé par le passé, tandis qu'une nette inflexion a pu être observée chez la plupart de nos homologues européens (cf. deux graphiques n° 15 et 16).

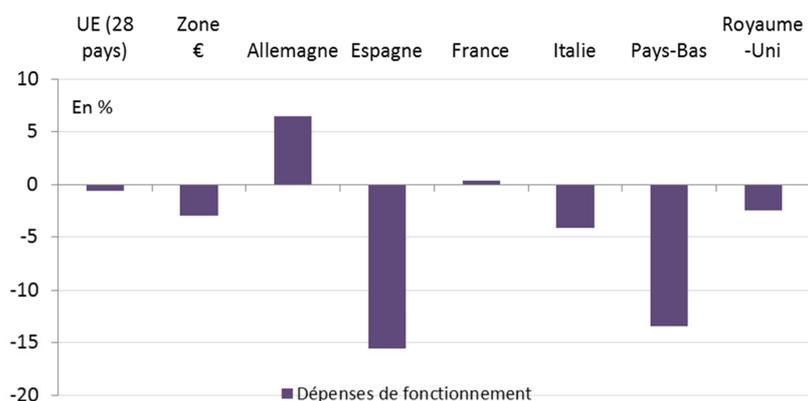
Le graphique n° 15 permet d'observer que seules la France et l'Allemagne ont augmenté leurs dépenses de fonctionnement courant en volume entre 2010 et 2014.

La France n'a cependant pas un niveau très important de dépenses de fonctionnement courant⁵⁷ comparativement au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas, ce qui laisse supposer que ces deux pays externalisent une plus grande partie de leurs services à des entreprises.

⁵⁶ Appelé prime « extra » en Espagne, qui correspond à un 14^{ème} mois de salaire.

⁵⁷ Qui comprennent l'ensemble des services sous-traités par les administrations.

Graphique n° 15 : variation entre 2010 et 2014 des dépenses de fonctionnement courant des administrations publiques (en % en volume)

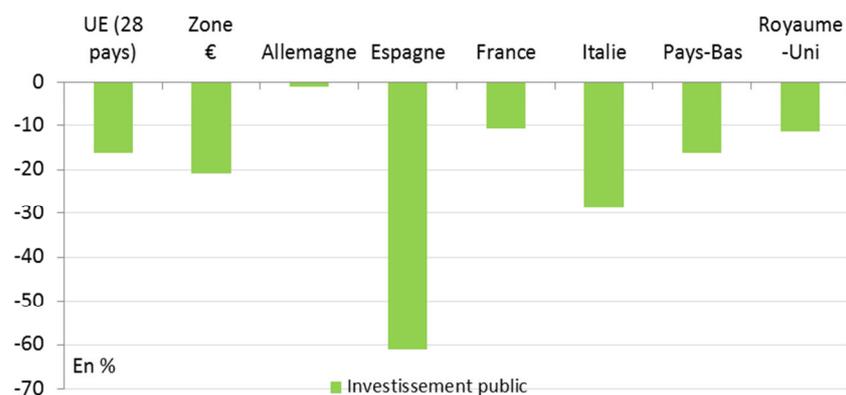


Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux)

Le graphique n° 16 montre que l'ensemble des pays ont diminué leurs dépenses d'investissement en volume. L'Allemagne et la France se distinguent des autres pays par une moindre baisse⁵⁸. Pourtant, sur les six pays représentés dans le graphique, la France a en 2014 le plus fort niveau d'investissement public en part du PIB (cf. chapitre V de ce rapport).

⁵⁸ La baisse en France provient essentiellement de l'année 2014 et est en partie imputable au cycle électoral communal (cf. chapitre I).

Graphique n° 16 : variation entre 2010 et 2014 des dépenses d'investissement des administrations publiques (en % et en volume)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux)

La diminution des dépenses de fonctionnement courant et d'investissement a pris des formes diverses selon les catégories d'administrations publiques.

a) Une rationalisation des services administratifs de l'État et de ses agences

De nombreux pays ont rationalisé les services administratifs de leurs administrations centrales, c'est-à-dire de l'État et de ses agences. Les Pays-Bas ont réduit leur réseau diplomatique et des ministères ont été regroupés. En Italie, environ 500 agences et entreprises d'État ont été supprimées. De même, en Espagne, de nombreuses entreprises et agences publiques ont été fusionnées ou supprimées. Par ailleurs, des réformes de simplification des procédures ont également été mises en œuvre, comme en Belgique. Au Portugal, une rationalisation de la carte scolaire, avec des fermetures et des regroupements d'écoles, a été engagée. L'Autriche a réformé sa carte judiciaire en fermant quelques dizaines de tribunaux de première instance et en réorganisant les tribunaux administratifs.

Plusieurs pays ont imposé à leurs ministères de diminuer leurs dépenses avec des objectifs ambitieux. En particulier, le Royaume-Uni a imposé à certains ministères (hors santé et éducation) des diminutions de leurs dépenses de l'ordre de 20 %. Pour atteindre leurs objectifs, des revues des finances publiques ont été organisées.

Un renforcement de la transparence des dépenses publiques a parfois également été mis en place, comme en Espagne avec la publication de nombreuses données sur les dépenses, ou comme en Italie et en Espagne avec la publication des marchés publics sur les prestataires de services.

b) Une contribution des collectivités locales par des baisses de dotations, des regroupements et la mise en place d'indicateurs d'efficacité et de performance

De nombreux pays, notamment les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni, ont diminué les dotations aux collectivités locales, parfois dans des proportions très importantes. En Espagne, les transferts financiers aux collectivités locales – comprenant les dotations et les recettes d'impôts transférés – ont diminué en valeur. En Italie, les dotations aux collectivités locales ont été réduites de près de 13 Md€ sur la période 2010-2012⁵⁹, sans que les taux d'imposition locaux ne compensent cette baisse.

Ces baisses de dotations ont parfois été accompagnées d'un redécoupage territorial. En Italie, une disposition législative impose aux communes de moins de 1 000 habitants de se regrouper⁶⁰. Une rationalisation du découpage a également été mise en œuvre en Irlande, avec une division par quatre du nombre de collectivités et par deux du nombre d'élus locaux. De même, les Gouvernements des Pays-Bas et du Portugal favorisent le regroupement de collectivités locales et la diminution du nombre d'élus locaux. L'Espagne a rationalisé les compétences communales et provinciales (les provinces y étant l'équivalent des départements en France) afin de diminuer leurs coûts de fonctionnement.

⁵⁹ Sur un cumul de 283 Md€ sur les trois ans.

⁶⁰ Cette disposition était prévue par le plan de consolidation budgétaire d'août 2011 (décret-loi du 13 août 2011, n° 138). D'autre part, l'obligation d'une gestion associée des fonctions fondamentales à travers la signature d'une convention pour les communes de moins de 5 000 habitants a été imposée par la loi du 7 avril 2014 n° 56, dite « loi Delrio ».

Certains pays ont assigné de nouvelles règles de comportement budgétaire aux collectivités locales, parfois accompagnées de sanctions en cas de défaillance, comme notamment en Espagne et au Danemark.

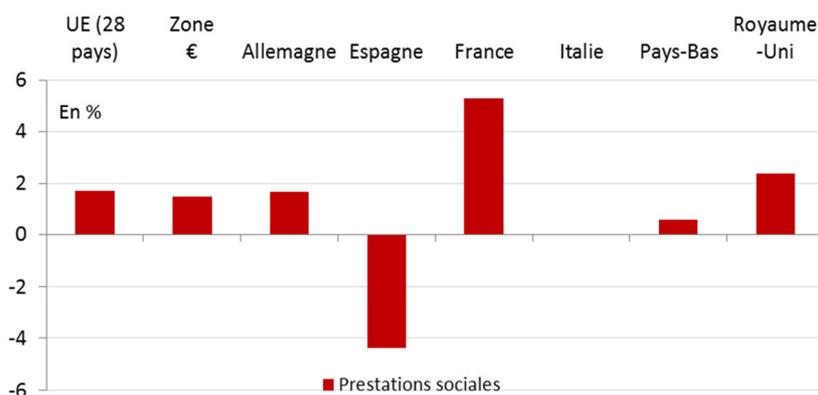
La diminution des dotations a parfois également été accompagnée de la mise en place d'indicateurs de performance, comme aux Pays-Bas, ou d'indicateurs de coûts standards, comme en Italie. Ces indicateurs, toujours harmonisés sur l'ensemble du territoire, ont pour rôle de comparer la performance et l'efficacité budgétaires des services rendus par les collectivités locales.

3 - Des efforts importants d'infléchissement de la dépense sociale dans les autres pays européens

Le graphique n° 17 montre que la plupart des principaux pays européens ont connu des variations de leurs dépenses de prestations sociales en volume moins élevées qu'en France. Il en est de même lorsqu'on examine les évolutions comparées en milliards d'euros ou en proportion du PIB. Entre 2010 et 2014, l'augmentation des prestations sociales en valeur en France est supérieure à celle de chacun des pays examinés.

Pourtant, tous les pays européens n'ont pas fait face aux mêmes difficultés : la variation du taux de chômage et celle de l'inflation sont restées modérées en France comparativement à celles d'autres pays d'Europe, et en particulier par rapport à l'Italie et à l'Espagne.

Graphique n° 17 : variation entre 2010 et 2014 des prestations sociales (en % en volume)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux)

a) La modération des dépenses de prestation sociales a pris plusieurs formes

La plupart des pays ont mis en place des mécanismes de déremboursement de médicaments ou de prestations en nature (comme pour les visites médicales en Finlande), ou ont promu un recours accru aux médicaments génériques. Les Pays-Bas et l'Italie ont augmenté les franchises médicales.

La quasi-totalité des pays européens ont mis en œuvre des réformes des régimes de retraites. Ces réformes ont généralement conduit à augmenter l'âge légal de la retraite et à modifier les règles d'indexation des pensions. En Espagne, les retraites ont été gelées en 2011 puis désindexées, et un facteur de soutenabilité permettra de réduire le montant de la pension initiale en fonction de l'allongement de la durée de vie.

Par ailleurs, certains pays ont supprimé de nombreux régimes spécifiques de retraites afin de faire converger les régimes de retraites, sans nécessairement conduire à une harmonisation par le haut des régimes, comme en Autriche avec le régime des cheminots⁶¹.

b) La maîtrise des autres prestations sociales

Dans un contexte de hausse du taux de chômage dans de nombreux pays européens, les régimes de prestations d'assurance chômage ont souvent été durcis du fait de contraintes budgétaires. De nombreux pays, comme la Belgique et l'Espagne, ont mis en place une dégressivité des prestations chômage. Le Danemark a réduit temporairement de quatre à deux ans la durée de perception de l'allocation chômage, l'Irlande d'un an à neuf mois de manière pérenne et les Pays-Bas de 38 mois à deux ans maximum.

D'autres pays, comme l'Espagne et les Pays-Bas, ont également renforcé les contrôles sur les refus de prise d'un emploi par un chômeur indemnisé. Par ailleurs, l'Espagne prend en compte depuis 2012 les revenus du capital pour fixer le montant des indemnités chômage.

En outre, plusieurs pays ont renforcé leurs contrôles sur les prestations sociales. La Belgique a réalisé des croisements de banques de données afin de faciliter la détection des fraudes. Le Royaume-Uni a annoncé qu'il remplacerait six prestations sociales sous conditions de ressources et crédits d'impôt en une prestation universelle en remplacement, de manière à simplifier et à mieux en contrôler le versement. De plus, cette prestation a pour objectif qu'aucun ménage ne reçoive, à l'aide des seules allocations plus qu'une famille dont un membre travaille⁶².

⁶¹ Avec une baisse du soutien de l'État fédéral aux retraites des cheminots en Autriche simultanément à la réduction des possibilités de départs anticipés à la retraite.

⁶² Source : document de présentation du budget 2013, HM treasury, mars 2013 (chapitre 1).

CONCLUSION

La situation des finances publiques de la France reste plus dégradée que celle de nombreux pays européens. Son déficit public (4,0 points de PIB) et sa dette (95,0 points de PIB) sont supérieurs à ceux de la moyenne de l'Union européenne (respectivement de 2,9 et 86,8 points de PIB) et de la zone euro (respectivement de 2,4 et 91,9 points de PIB).

Confrontée, comme ses partenaires européens, à la nécessité de consolider ses finances publiques au sortir de la crise financière des années 2008-2009, la France a effectué un effort structurel moindre.

Malgré le poids très élevé de ses dépenses publiques dans le PIB par rapport à la plupart des autres pays européens, la France a privilégié jusqu'en 2013 une consolidation de ses finances publiques par la hausse des recettes. Nos partenaires européens (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni) ont quant à eux fait le choix d'un partage plus équilibré des mesures de redressement entre les recettes et les dépenses.

Pour y parvenir, ils ont pour la plupart revu en profondeur les contours de l'action publique, alors que la France s'est trop souvent contentée de comprimer de manière peu différenciée les dépenses. Sur la masse salariale publique, les taux de non-remplacement des départs à la retraite ont été souvent plus élevés qu'en France et les rémunérations ont été parfois diminuées. Dans certains pays, des plans de départs ont également été mis en œuvre. En outre, de nombreuses organisations publiques ont été rationalisées (réduction du nombre d'agences publiques, voire de collectivités locales, rationalisation des compétences...), grâce à des revues des dépenses publiques aux objectifs ambitieux.

Au total, les dépenses publiques en volume ont vu leur progression seulement infléchie en France à la sortie de la crise alors qu'elles ont baissé chez nos principaux partenaires européens.

Chapitre III

La situation en 2015

Destiné à nourrir les débats du Parlement sur les orientations des finances publiques en application de la loi organique relative aux lois de finances, ce rapport analyse la situation des finances publiques pour l'exercice en cours. Il s'attache notamment à mettre en évidence les risques pesant sur la réalisation des prévisions retenues par le Gouvernement pour l'ensemble des administrations publiques dans le programme de stabilité transmis en avril 2015 à la Commission européenne.

Cette analyse s'appuie sur les documents budgétaires et sur le programme de stabilité, ainsi que sur les informations fournies à la Cour par les services du ministère des finances et des autres ministères au 18 juin. Les informations obtenues en 2015 restent, comme en 2014, insuffisantes pour mesurer les risques avec précision et éclairer complètement les débats parlementaires.

La loi de programmation de décembre 2014 pour la période 2014-2019 et l'article liminaire de la loi de finances initiale pour 2015 prévoyaient un déficit public de 4,1 % du PIB en 2015. Cette prévision reposait notamment sur un déficit de 4,4 % du PIB en 2014 et un scénario macroéconomique caractérisé par une croissance du PIB de 1,0 % en volume et une inflation de 0,9 % en 2015.

Le programme de stabilité d'avril 2015 tient compte du déficit public de 2014 publié en mars 2015 par l'Insee, qui est égal à 4,0 % du PIB. Les prévisions macroéconomiques du Gouvernement pour 2015 ont également été révisées. Si la croissance en 2015 a été maintenue à 1,0 %, l'inflation a été ramenée à zéro. En outre, des mesures nouvelles ont été annoncées pour compenser l'effet d'une inflation plus faible sur les comptes publics (2,2 Md€ d'économies sur les dépenses primaires et 1,2 Md€ de baisse de la charge d'intérêts ainsi que 0,6 Md€ de recettes supplémentaires). Ces mesures supplémentaires, qui représentent 0,1 % du PIB, répondent à la recommandation de l'Union européenne formulée

le 5 mars 2015. Le déficit public prévu pour 2015 a été en conséquence ramené de 4,1 % à 3,8 % du PIB.

La Cour a examiné les risques pesant sur les évolutions des recettes et dépenses prévues dans le programme de stabilité, par catégories d'administrations publiques, pour en tirer les conséquences sur le déficit et la dette publics. Le programme de stabilité transmis fin avril par la France à la Commission européenne constitue en effet la plus récente prévision officielle des comptes publics de 2015.

Ce chapitre fait également référence à la loi de finances initiale et à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, dont les prévisions sont identiques à celles de la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014 sur les mêmes périmètres, lorsque le programme de stabilité s'y réfère lui-même et pour apprécier les corrections qui devront être apportées aux soldes de l'État et des régimes sociaux inscrits dans ces lois financières.

I - Un risque réduit sur les recettes publiques

Les prévisions de recettes sont établies par l'administration en construisant un scénario macroéconomique, puis en estimant le taux de croissance de chaque prélèvement, à législation constante, sur la base de ce scénario, en l'appliquant aux recettes constatées l'année précédente et enfin en ajoutant l'impact des mesures législatives nouvelles. À chacune de ces étapes sont associés des risques distincts qui doivent être identifiés et peuvent s'additionner.

Le scénario macroéconomique retenu dans le programme de stabilité est prudent et les recettes de 2014 ont été meilleures que prévu dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015. Si l'élasticité du produit global des prélèvements obligatoires au PIB, à législation constante, et l'impact budgétaire de certaines mesures nouvelles présentent des risques, ils restent limités.

A - Une prévision de croissance économique prudente

Dans son rapport public annuel de février 2015, la Cour avait noté que, si la baisse du prix du pétrole et la dépréciation de l'euro par rapport au dollar confortaient la prévision de croissance du PIB du projet de loi

de finances pour 2015, l'inflation devait être revue à la baisse, avec un impact négatif sur les recettes publiques.

Des révisions ont été opérées par le Gouvernement dans le programme de stabilité où est inscrite une inflation, hors tabac, nulle en moyenne annuelle en 2015, contre une prévision de 0,9 % à l'automne 2014. Le Gouvernement n'a quasiment pas modifié la croissance du PIB, désormais estimée à 1,0 % en volume et 2,0 % en valeur en 2015 (contre respectivement 1,0 et 1,9 % à l'automne 2014). L'augmentation de la masse salariale du secteur concurrentiel a été ramenée à 1,3 %, contre 2,0 % à l'automne dernier.

Dans son avis du 13 avril 2015 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité, le Haut Conseil des finances publiques a jugé que la prévision de croissance du Gouvernement de 1,0 % en volume en 2015 était prudente, dans le contexte plus favorable créé par les fortes baisses du cours du pétrole et de l'euro. La croissance du PIB au premier trimestre conforte cette appréciation. Le Haut Conseil a également noté que les prévisions d'inflation et de masse salariale avaient été à juste titre revues substantiellement à la baisse.

La croissance du PIB en valeur est toutefois un meilleur indicateur de l'évolution de l'assiette des prélèvements obligatoires à législation constante⁶³ et dépend des évolutions du PIB en volume et du prix du PIB. Le Gouvernement n'a quasiment pas modifié sa prévision d'évolution du prix du PIB (1,0 % dans le programme de stabilité contre 0,9 % à l'automne), contrairement à celle des prix à la consommation.

L'écart entre les taux de croissance des prix à la consommation (zéro) et du prix du PIB (1,0 %) tient au fait que la baisse du prix des produits importés a beaucoup plus d'impact sur le premier que sur le second. Cet écart de 1 point sur l'ensemble de l'année est cohérent avec les prévisions de l'Insee, pour le premier semestre, de l'OCDE et de la Commission européenne, pour l'année.

⁶³ Leur élasticité par rapport au PIB rapporte la croissance de leur produit à celle du PIB en valeur et est en moyenne unitaire sur un cycle économique, ce qui signifie que le produit des prélèvements obligatoires augmente comme le PIB en valeur. Elle est toutefois souvent inférieure à 1,0 dans les périodes de faible croissance ou de reprise de la croissance.

B - Un risque limité sur l'élasticité des prélèvements obligatoires

Le programme de stabilité table sur une croissance à législation constante des prélèvements obligatoires égale à 1,6 %, ce qui correspond à une élasticité de 0,8 par rapport au PIB en valeur.

Cette prévision est quasiment identique à celle de la loi de programmation des finances publiques, qui était de 1,7 % pour une croissance du PIB en valeur de 1,9 % (soit une élasticité de 0,9). La perte de recettes est ainsi limitée à 1 Md€.

Or, les prévisions macroéconomiques du programme de stabilité se distinguent des précédentes par une progression beaucoup plus faible de la masse salariale du secteur concurrentiel, ce qui entraîne une perte de recettes de 2,5 Md€ au titre des cotisations sociales et des prélèvements sociaux, ainsi que de la consommation des ménages en valeur, entraînant une perte de recettes de 1,5 Md€ au titre de la TVA (en comptabilité nationale).

Cette perte de recettes de 4 Md€ devrait être compensée à hauteur de 3 Md€ par une augmentation des prélèvements assis sur les bénéfices des entreprises⁶⁴ (IS et IR) ainsi que par une révision à la hausse de la croissance spontanée de plusieurs impôts de rendement toutefois limité (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et contribution au service public de l'électricité par exemple).

L'examen de la croissance spontanée des principaux prélèvements obligatoires prévue dans le programme de stabilité montre qu'il existe un risque de recettes inférieures à la prévision, portant sur l'impôt sur le revenu et plusieurs autres impôts de rendement moins important, mais que ce risque est globalement limité à moins de 0,1 point de PIB.

⁶⁴ Comme la croissance du PIB en valeur (proche de celle de la valeur ajoutée des entreprises) est quasiment inchangée et celle de la masse salariale plus faible dans le programme de stabilité, la progression de l'excédent brut d'exploitation des entreprises est plus élevée.

1 - Les recettes fiscales nettes de l'État

La croissance spontanée des recettes fiscales nettes de l'État dans le programme de stabilité est de 1,8 % en 2015, ce qui correspond à une élasticité au PIB de 0,9, nettement plus forte que ces dernières années (elle était proche de zéro en 2012 et 2014 et très négative en 2013).

La croissance spontanée de la TVA est pourtant nulle, du fait d'une progression limitée de la consommation des ménages en valeur (+ 1,5 %) et d'une forte baisse de leurs investissements en logement (- 4 %). La progression globale des recettes provient donc des autres impôts.

Le produit de l'impôt sur le revenu augmente de 3,4 %. Si une accélération de sa croissance spontanée par rapport à celle constatée en 2014 (- 0,2 %) est probable, compte tenu de l'accélération du pouvoir d'achat du revenu des ménages entre 2013 (- 0,1 %) et 2014 (+ 1,1 %)⁶⁵, un tel taux de croissance en 2015, plus de deux fois supérieur à celui du revenu des ménages en 2014, semble trop élevé. L'administration le justifie par le dynamisme des revenus des entrepreneurs individuels et du capital en 2014 mais sans apporter une démonstration convaincante d'autant que, depuis le dépôt du programme de stabilité, l'Insee a révisé à la baisse son estimation des revenus du capital en 2014. Une croissance de seulement 2,4 % du produit de l'impôt sur le revenu se traduirait par une perte de recettes de 0,7 Md€.

Le produit de l'impôt sur les sociétés croît de 3,7 %. Compte tenu de ses évolutions souvent erratiques, cette prévision est fragile, mais sans être biaisée dans un sens ou dans l'autre.

Les recettes fiscales autres que le produit des quatre principaux impôts (TVA, IR, IS et TICPE) augmentent de 5,7 %. Les raisons de ce dynamisme, qui tient notamment à l'ISF et aux droits d'enregistrement, ne sont pas totalement convaincantes. Une croissance inférieure de 1 point se traduirait par une perte de recettes de 0,2 Md€.

⁶⁵ Le barème étant progressif et indexé sur l'inflation, l'impôt sur le revenu est très sensible aux évolutions du pouvoir d'achat du revenu des ménages.

Au total, en retenant les hypothèses économiques du programme de stabilité pour 2015, un risque à la baisse de l'ordre de 1 Md€ pèse sur la prévision à législation constante des recettes fiscales nettes de l'État.

2 - Les recettes des administrations de sécurité sociale

Le programme de stabilité se fonde sur une croissance spontanée de 1,3 % en 2015 pour l'ensemble des prélèvements obligatoires affectés aux ASSO. Cette croissance correspond à la prévision d'évolution de la masse salariale du secteur privé pour cette même année, sur laquelle sont assises près de 60 % des recettes des ASSO⁶⁶.

Les cotisations sociales augmentent spontanément de 1,4 %, soit légèrement plus que la masse salariale du secteur privé qui en constitue 70 % de l'assiette. Cette évolution est cohérente avec l'effet favorable du point de sortie des allègements généraux de cotisations patronales, défini en fonction du SMIC, lequel progresse moins que le salaire moyen par tête en 2015.

Les autres prélèvements sociaux, y compris CSG et CRDS, augmentent spontanément de 1,2 %, soit une progression identique à 2014, ce qui suppose en particulier que les prélèvements assis sur les revenus du capital soient nettement plus dynamiques qu'en 2014. Or, l'évolution de cette assiette est par nature très difficile à anticiper.

3 - Les recettes des administrations publiques locales

La croissance spontanée des prélèvements obligatoires perçus par les administrations publiques locales dans le programme de stabilité (+ 1,6 %) leur apporterait un surplus de recettes de 2,0 Md€.

Le programme de stabilité intègre l'effet de la révision forfaitaire de 0,9 % des valeurs locatives cadastrales dans la croissance spontanée

⁶⁶ En revanche, la LFSS 2015 se fondait sur une hypothèse de croissance de la masse salariale de 2 % en 2015. Par rapport aux prévisions de la LFSS 2015, la nouvelle hypothèse associée au pacte de stabilité (+ 1,3 %) réduit ainsi de moins de 2,0 Md€ la croissance attendue des recettes des régimes de sécurité sociale.

des impôts locaux, ce qui se traduit par une augmentation du produit de la fiscalité directe locale de 0,5 Md€.

L'examen de la croissance spontanée des principaux impôts locaux montre qu'elle est relativement élevée pour les droits de mutation à titre onéreux (2,0 %). Toutefois, si elle était nulle, la perte de recettes serait limitée à 0,2 Md€.

C - Une base 2014 meilleure que prévu à la fin de 2014

Les prévisions de recettes de la loi de programmation et des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015 ont été établies en septembre 2014 sur la base d'une prévision du rendement total des prélèvements obligatoires de 956,3 Md€ en 2014.

Selon les comptes publiés par l'Insee en mars 2015, leur produit s'est en fait élevé à 957,7 Md€. Cette plus-value, partagée entre l'État et les administrations sociales, a été prise en compte pour réaliser les prévisions de recettes du programme de stabilité pour 2015.

D - Des incertitudes sur l'impact des mesures nouvelles

Les mesures nouvelles, présentées en annexe n° 5, auraient un impact net de -2,3 Md€ en 2015 sur le total des prélèvements obligatoires.

Les principales mesures venant en diminution des prélèvements obligatoires sont le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (-4,4 Md€ du fait de la poursuite de sa montée en charge), les allègements de cotisations sociales patronales prévues dans le pacte de responsabilité et de solidarité (-5,3 Md€) et la baisse de l'impôt sur le revenu des ménages modestes (-1,5 Md€).

Les principales mesures venant en augmentation sont l'ajout d'une composante carbone à la TICPE (+1,8 Md€), la hausse des tarifs de la contribution au service public de l'électricité (+1,1 Md€), la limitation de la déductibilité des charges financières des entreprises (+1,3 Md€ du fait de son impact décalé sur l'IS), la hausse des taux des impôts locaux (+0,9 Md€) et les hausses des taux de cotisations aux régimes de retraite de base et complémentaires (+1,8 Md€). Il s'y ajoute notamment de

nombreuses mesures de moindre rendement au profit des administrations sociales (+ 1,5 Md€ au total).

Le chiffrage des mesures nouvelles est souvent naturellement fragile. Les principales incertitudes pour 2015 portent, compte tenu de leur montant, sur le coût de la poursuite de la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ainsi que sur le coût des contentieux communautaires de masse.

Le rendement attendu dès 2015 (0,4 Md€) des dispositions prises en matière de lutte contre les fraudes à la TVA et à l'impôt sur les sociétés dans la dernière loi de finances rectificative pour 2014 est très peu probable, en raison de leurs délais de mise en œuvre.

L'impact en 2015 du relèvement des droits de mutation à titre onéreux sur les recettes des collectivités territoriales pourrait être inférieur au montant de 0,3 Md€ prévu dans le programme de stabilité. L'effet du relèvement des taux des impôts directs locaux pourrait également être inférieur au montant inscrit dans ce programme (0,9 Md€).

La prévision de croissance des prélèvements obligatoires à législation constante présente un risque à la baisse au regard du scénario macroéconomique et le coût des mesures nouvelles pourrait être un peu plus élevé que prévu. Ces risques sont toutefois d'une ampleur limitée, de l'ordre de 0,1 point de PIB, alors qu'ils étaient estimés par la Cour à 0,25 % du PIB en 2012 et à 0,15 % en 2013 et 2014. Ils peuvent être compensés par l'effet d'une croissance du PIB supérieure de 0,2 point à la prévision, désormais prudente, du programme de stabilité, ce qui n'était pas le cas les années précédentes. Le risque total sur le produit des prélèvements obligatoires est donc faible.

Par ailleurs, les prévisions de recettes non fiscales de l'État ne présentent pas de risques significatifs (cf. annexe n° 6).

En revanche, un risque important pèse sur les autres recettes publiques tenant au calendrier de la cession de fréquences hertziennes. En effet, la LFI et le programme de stabilité prévoient une recette de 2,1 Md€

au titre du produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation de bandes de fréquences militaires, qui est destinée à alimenter un compte d'affectation spéciale⁶⁷. Or, il n'est pas assuré que cette cession intervienne avant la fin de 2015 et, si l'État ne récupère pas ce produit avant la fin de l'année, le manque à gagner sera de 2,1 Md€.

En comptabilité nationale, la cession de tels actifs est enregistrée en diminution des dépenses publiques et celles-ci seraient alors accrues de 2,1 Md€ en 2015.

Que cette cession soit enregistrée en recettes (comptabilité budgétaire) ou en moindres dépenses (comptabilité nationale), son report en 2016 aurait pour effet d'aggraver les déficits du budget de l'État et des administrations publiques en 2015, mais les réduirait en 2016.

II - Des risques réels sur les dépenses de l'État et des collectivités locales

La croissance des dépenses des administrations publiques prévue dans le programme de stabilité est de 0,9 % en valeur et en volume⁶⁸. Cet objectif repose sur des économies qui étaient estimées à 21 Md€ dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2015 (50 Md€ pour la période 2015-2017). Dans son rapport public annuel de février 2015, la Cour avait souligné la fragilité du chiffrage de ces montants d'économies.

Le Gouvernement a annoncé, avec le programme de stabilité, des mesures de redressement supplémentaires de 4 Md€, dont 3,4 Md€ d'économies sur les dépenses, pour compenser les effets d'une inflation plus faible que prévu sur les économies décidées précédemment, le total des économies restant de 21 Md€.

Ces économies sont mesurées en faisant la différence entre la progression tendancielle des dépenses estimée par le Gouvernement et

⁶⁷ *Compte Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État.*

⁶⁸ Le programme de stabilité ne donne d'informations que sur les dépenses publiques hors crédits d'impôt, ce qui oblige à reprendre la même définition.

leur croissance prévue pour 2015. Or, si la progression tendancielle retenue pour certaines dépenses, comme celles de l'assurance maladie, est explicitée par le Gouvernement, tel n'est pas le cas pour l'ensemble des dépenses publiques. Il est donc impossible d'expliciter le montant de 21 Md€ et sa décomposition par catégorie de dépenses.

La Cour concentre donc son analyse sur les risques pesant sur la croissance des dépenses prévue par le Gouvernement pour 2015. Elles sont examinées par catégories d'administrations publiques avant d'en présenter les conclusions sur l'évolution des dépenses de l'ensemble des administrations publiques.

Le programme de 21 Md€ d'économies prévues par le Gouvernement pour 2015

Le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014 prévoit 21 Md€ d'économies en 2015 qui sont partagées entre l'État (7,7 Md€ hors subventions aux collectivités territoriales) et ses opérateurs, les administrations publiques locales (3,7 Md€), l'assurance maladie (3,2 Md€) et les autres administrations sociales (6,4 Md€).

Dans son rapport public annuel de février 2015, la Cour a observé que ce montant de 21 Md€ aurait dû être réduit de 2 Md€ pour tenir compte des effets de la révision à la baisse de la prévision d'inflation, par exemple sur les économies qui résultent du gel du point de la fonction publique, et que le chiffrage de certaines économies était très conventionnel et peu documenté.

Le programme de stabilité précise que la diminution du rendement de certaines économies prévues dans la loi de programmation, en raison notamment d'une moindre inflation, sera compensée par des économies nouvelles sur les dépenses de l'État et de ses opérateurs (1,2 Md€), sur les remboursements d'assurance maladie (0,4 Md€) et sur les autres dépenses sociales (0,6 Md€). Il prévoit en outre une baisse de 1,2 Md€ de la charge d'intérêts par rapport à la loi de programmation en comptabilité nationale.

Les économies annoncées pour 2015 apparaissent désormais mieux documentées, notamment celles qui concernent les administrations de sécurité sociale, partagées entre l'ONDAM, la gestion administrative des caisses et les dépenses d'action sociale. S'agissant de l'État, le Gouvernement s'appuie surtout sur le respect des normes budgétaires pour infléchir la croissance des dépenses et réaliser ces économies.

A - L'État : de fortes tensions sur le respect de la norme en valeur

La Cour a analysé les différents aléas pesant sur les objectifs de dépenses de l'État en s'appuyant sur les constats réalisés à l'issue de l'exercice 2014⁶⁹, sur l'examen de la consommation des crédits au cours des premiers mois de 2015, ainsi que sur les informations recueillies auprès de la direction du budget et des différents ministères.

Après un rappel du cadrage de la loi de finances initiale, sont examinés les risques de dépassement des crédits par mission prévus par celle-ci sur le champ des normes de dépenses, puis les possibilités de redéploiement ouvertes par la réserve de précaution et enfin les contraintes supplémentaires introduites par le programme de stabilité.

1 - Le cadrage budgétaire en loi de finances initiale

La LFI 2015 a ouvert sur le budget général 311,7 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 296,1 Md€ en crédits de paiement (CP). Le montant en CP est inférieur de 13,1 Md€ à celui de la LFI 2014 et de 6,8 Md€ à celui de l'exécution 2014. Cette baisse résulte pour l'essentiel de l'impact des crédits du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA) sur les CP ouverts en 2014 (11 Md€ sur le budget général).

⁶⁹ Cet examen est détaillé dans le rapport de la Cour intitulé *Rapport sur le budget de l'État en 2014 – Résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2015, 246 p., ainsi que dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire pour chaque mission budgétaire. Disponibles sur www.ccomptes.fr

Tableau n° 15 : crédits nets (hors remboursements et dégrèvements)

En Md€	LFI 2013		LFI 2014		Exécution 2014		LFI 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Budget général	294,9	299,3	312,3	309,2	305,3	302,9	311,7	296,1
Budgets annexes	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3
Comptes d'affectation spéciale	74,6	74,5	70,8	70,9	67,1	67,5	68,8	68,9
Comptes de concours financiers	115,0	114,9	124,3	124,2	113,2	118,5	114,5	114,3

Sources : lois de finances et Cour des comptes (exécution Chorus)

En 2015, les plafonds des normes en valeur et en volume⁷⁰ sont fixés à 282,6 Md€ pour la première et à 372,7 Md€ pour la deuxième. Ces valeurs sont inférieures à celles des années précédentes.

Par rapport à la LFI 2014 et à périmètre constant, la LFI 2015 prévoit ainsi une baisse de la dépense de 4,4 Md€ sur le champ de la norme en valeur et de 6,4 Md€ sur celui de la norme en volume. Sur le champ en valeur, cette baisse provient principalement de la réduction des prélèvements sur recettes (- 2,9 Md€), et plus particulièrement, des concours à destination des collectivités territoriales.

D'exécution à exécution, si les crédits consommés en 2015 sont égaux aux crédits votés en LFI, la baisse des dépenses devrait être plus faible : - 2,7 Md€ au lieu de - 4,4 Md€ sur le périmètre de la norme en valeur et - 0,7 Md€ au lieu de - 6,4 Md€ sur celui de la norme en volume.

⁷⁰ La norme de dépenses dite « en volume » a pour périmètre les dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne et une partie des taxes affectées; la norme dite « en valeur » s'applique au périmètre précédent, déduction faite des charges de la dette et des contributions de l'État employeur et des opérateurs au financement des pensions.

Tableau n° 16 : dépenses exécutées et prévues sur le champ des normes (2014-2015)

En Md€	LFI 2014 (format PLF 2015)	Exéc. 2014 (format PLF 2015)	LFI 2015	Var. LFI 2015 / LFI 2014	Var. LFI 2015 / exéc. 2014
Dépenses du budget général, hors charges de la dette et pensions, y compris taxes affectées plafonnées	212,6	210,5	211,1	- 1,5	+ 0,6
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales	74,4	74,8	71,5	- 2,9	- 3,3
Dépenses de l'État sur le champ en valeur	287,0	285,3	282,6	- 4,4	- 2,7
Charge de la dette	46,7	43,2	44,3	- 2,4	+ 1,1
Contribution au CAS Pensions	45,4	44,9	45,8	0,4	+ 0,9
Dépenses de l'État sur le champ en volume	379,1	373,4	372,7	- 6,4	- 0,7

Source : Cour des comptes, données à périmètre LFI 2015 ; les dépenses y sont exprimées en valeur, y compris sur le champ de la norme en volume

2 - Des risques par rapport à la loi de finances initiale

La Cour a examiné la consommation des crédits de l'année en cours. Au 30 avril 2015, les données d'exécution de Chorus sur le budget général indiquent un montant de crédits nets consommés de 135,1 Md€ en AE et 110,7 Md€ en CP. Corrigés des paiements effectués en 2014 au titre du PIA (1,5 Md€ lors du premier quadrimestre 2014), les CP sont en baisse de 1,1 % et les AE augmentent de 4,6 %. Ces données sont sensibles à des décalages techniques de paiement. À cette période de l'année, il n'est pas possible de conclure à des impasses budgétaires définitives ou à des marges d'économies pérennes sur la base de ces consommations de crédits à fin avril.

La Cour a donc procédé à un examen des risques de dépassement des crédits par mission à partir des informations obtenues des administrations sur leurs prévisions d'exécution.

La charge d'intérêts en 2015 devrait être nettement inférieure à celle prévue en loi de finances initiale et la contribution de l'État employeur au financement des pensions ne présente pas d'aléa significatif à ce stade de l'année. En conséquence, les risques pesant sur le respect de la norme en valeur sont plus particulièrement analysés. L'annexe n° 7 développe cette analyse pour les missions qui présentent des risques significatifs ainsi que pour les prélèvements sur recettes.

Le tableau suivant en fait la synthèse en mettant en évidence les principaux risques de dépassement des crédits par rapport à la LFI, compte tenu du décret d'avance d'avril 2015 et après dégel de la réserve de précaution sur les missions concernées. De ce fait, les dépassements constatés sur certaines missions n'y sont pas retranscrits dans la mesure où ils peuvent être absorbés par mise en œuvre du dégel.

Les risques de dépassement des crédits sur le champ de la norme en valeur pourraient se situer entre 1,8 Md€ et 4,3 Md€, après application de la marge statistique liée à la sous-consommation habituelle des crédits. Ils portent principalement sur les missions *Travail et emploi*, *Solidarité et insertion* et *Défense*. Le coût des opérations extérieures pourrait notamment être nettement supérieur aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Ces risques sont plus élevés qu'en 2014 à la même période de l'année. Dans son rapport sur la situation et les perspectives de juin 2014⁷¹, la Cour les avait en effet estimés entre 1,1 et 3,2 Md€.

⁷¹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2014, 248 p., disponible sur www.ccomptes.fr

**Tableau n° 17 : risques en dépenses
sur le périmètre de la norme en valeur**

En Md€	Risque estimé pour 2015	
	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	0,6	0,7
Défense ⁷²	0	0,8
Écologie, développement et aménagement durables	0	0,5
Action extérieure de l'État	0	0,1
Égalité des territoires, logement, ville	0,4	0,7
Santé	0,1	0,2
Travail et emploi	0,8	1,1
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,6	0,7
Total brut hors dette et pensions	2,5	4,8
Marge liée à la sous-consommation des crédits (*)	- 0,8	- 0,8
Risques sur les PSR (**)	0,1	0,3
Total sur "norme zéro valeur"	1,8	4,3

Source : Cour des comptes.

(*) Il est fait hypothèse, comme les années précédentes, d'une marge statistique de sous-consommation des crédits, estimée à 0,8 Md€ en 2015, qui permet de gager une partie des dépassements constatés en cours de gestion.

(**) Ces montants ne tiennent pas compte du reversement en 2015 à la France de prélèvements opérées les années précédentes par l'Union européenne.

S'agissant de la mission *Défense*, le montant indiqué ne tient pas compte de l'aléa lié au contrat de cession de deux navires de classe *Mistral* à la Fédération de Russie⁷³, tout comme de celui pesant sur les recettes attendues de la cession de fréquences hertziennes (voir plus haut). Le report de ces recettes en 2016 conduirait à faire prendre en charge par le budget général des dépenses prévues sur le CAS *Gestion et*

⁷² Ce montant s'entend, comme précisé *supra*, hors aléas liés au contrat portant sur les navires *Mistral* et au processus de cession de fréquences.

⁷³ Le montant et les modalités de paiement des versements à la Fédération de Russie sont en cours de négociation, et le risque budgétaire pour l'État ne devrait se réaliser qu'au cours des années 2016 et suivantes.

*valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État*⁷⁴.

Ces risques de dépassements des crédits dans le champ de la norme en valeur portent pour partie sur la masse salariale (à hauteur d'environ 0,5 Md€), notamment celle de la mission *Défense* (cf. annexe n° 8).

3 - Des marges de redéploiement offertes par la réserve de précaution

Ces dépassements pourraient être compensés par des annulations de crédits mis en réserve sur les autres missions. À cette fin, une augmentation du taux de mise en réserve initiale des crédits de 7 % en 2014 à 8 % en 2015 a été mise en œuvre. Cette mesure a conduit à une réserve d'environ 8 Md€ en CP (contre 7,5 Md€ en 2014). Un « surgel » transversal des crédits a également été appliqué lors du premier trimestre de la gestion 2015.

Comme chaque année, une partie de cette réserve devra servir de support à des annulations en fin de gestion (par un décret d'avance et une loi de finances rectificative), afin de couvrir les risques de dépassements en dépenses. En 2013 et 2014, les annulations sur les crédits mis en réserve sur le champ de la norme en valeur ont atteint 3,2 Md€, soit un tiers du montant mis en réserve. Il est donc possible que cette situation se reproduise avec une ampleur comparable en 2015, et que ce levier permette alors de compenser les risques exposés précédemment.

4 - Les économies supplémentaires prévues par le programme de stabilité

Le programme de stabilité prévoit que les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne seront réduits de 0,7 Md€ par rapport à la loi de finances initiale, du fait de remboursements à la France

⁷⁴ Ce dernier aléa est traité plus haut comme un risque sur les recettes de l'État.

résultant de la révision des contributions assises sur le revenu national brut des années passées⁷⁵. Cette prévision semble assurée à ce stade.

Il prévoit aussi que la charge d'intérêts sera inférieure de 2,6 Md€ au montant inscrit en loi de finances initiale en raison de taux d'intérêt et d'une inflation plus faibles que prévu (en comptabilité budgétaire⁷⁶).

Le programme de stabilité a donc déjà pris en compte les économies de constatation prévisibles sur la charge d'intérêts et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

Par ailleurs, il renforce les contraintes sur les autres dépenses. En effet, le Gouvernement s'est engagé à réaliser de nouvelles économies à hauteur de 1,2 Md€, dont 0,7 Md€ sur le budget général (hors charges d'intérêts et prélèvement sur recettes) et 0,5 Md€ sur les opérateurs.

À cette fin, un décret d'annulation a été pris début juin pour annuler 0,7 Md€ de crédits. À l'exception du ministère de la défense, les annulations ont été réparties sur l'ensemble des ministères, y compris ceux pour lesquels il existe des risques de dépassement des crédits prévus en loi de finances initiale.

⁷⁵ Ces remboursements, inscrits dans des budgets rectificatifs européens adoptés en 2014 mais versés en 2015, ont été prévus à hauteur de 0,3 Md€ en LFI pour 2015 mais s'élèveront à 1,0 Md€.

⁷⁶ Pour l'ensemble des administrations publiques et en comptabilité nationale, la révision à la baisse de la charge d'intérêts est de 1,2 Md€ par rapport à la loi de programmation.

Tableau n° 18 : les normes de dépenses en LFI et dans le programme de stabilité pour 2015 (en Md€)

	LFI	Risque/LFI	PS (*)
Budget général hors intérêts et cotisations CAS pensions	206,0	1,7/4,0	205,3
PSR hors BR 2014 (**)	71,8	0,1/0,3	71,8
Impact BR 2014	- 0,3		- 1,0
Norme valeur (***)	282,6	1,8/4,3	281,2
Charge intérêts	44,3		41,7
Norme volume (***)	372,7		368,7

Source : direction du budget, Cour des comptes.

(*) Programme de stabilité

(**) PSR pour prélèvement sur recettes et BR pour budget rectificatif européen.

(***) Les montants indiqués sur les lignes « norme valeur » et « norme volume » ne sont pas l'addition des lignes précédentes (il manque par exemple les taxes affectées).

Au total, par rapport aux crédits inscrits en LFI pour lesquels existe un risque de 1,8 à 4,3 Md€, le programme de stabilité prévoit une réduction supplémentaire des crédits de 1,4 Md€ sur le champ de la norme en valeur, partagés entre le budget général (0,7 Md€) et les prélèvements sur recettes (0,7 Md€), et de 2,6 Md€ sur la charge d'intérêts.

En 2015, les gestionnaires de crédits seront donc soumis à des contraintes supérieures à celles rencontrées en 2014, année budgétaire dont la gestion a été difficile. Comme l'a relevé la Cour dans son rapport *Le budget de l'État en 2014*, le respect durable des objectifs de dépenses suppose que les économies réalisées ne résultent pas du transfert de dépenses à d'autres entités publiques et ne consistent pas en reports de la dépense sur les exercices suivants.

L'exercice 2014 a en effet été marqué par une augmentation des crédits de paiement reportés sur l'exercice suivant (2,3 Md€ reportés de 2014 sur 2015 contre 1,4 Md€ de 2013 sur 2014) ainsi que des charges à payer en fin d'exercice sur les dépenses de fonctionnement et

d'intervention (11,1 Md€ fin 2014 contre 9,1 Md€ fin 2013 dans le compte général de l'État⁷⁷).

Le respect des objectifs de dépenses de l'État en 2015 sera probablement plus difficile qu'en 2014. Afin d'éviter que des pratiques contestables visant à atteindre une maîtrise apparente des dépenses voient de nouveau le jour en 2015, une intensification des réformes structurelles et des efforts d'économies en cours de gestion sont nécessaires.

4 - Les dépenses imputées aux opérateurs de l'État

Dans son rapport public annuel de février 2015, la Cour a noté que le respect des normes budgétaires de l'État en 2015 pourrait être facilité par certains transferts de dépenses hors de son champ, notamment vers ses opérateurs. En comptabilité nationale, ceux-ci sont classés parmi les organismes divers d'administration centrale (ODAC).

Le programme de stabilité prévoit une croissance de 0,7 % des dépenses des ODAC en 2015, en valeur comme en volume, contre une baisse de 1,2 % pour l'État (en comptabilité nationale).

Le taux de croissance des dépenses des ODAC en 2015 est minoré par la comptabilisation en 2014 d'une partie des indemnités dues par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à Ecomouv. Si ce n'avait pas été le cas, leur croissance serait de 1,7 % en 2015. Elle résulte principalement des dépenses de fonctionnement et des subventions versées par les ODAC, notamment celles du fonds de service public de l'électricité.

Le programme de stabilité retient une baisse des dépenses des opérateurs au titre des investissements d'avenir, de 3,5 Md€ en 2014⁷⁸ à

⁷⁷ Le rapport de la Cour des comptes intitulé *Rapport sur le budget de l'État en 2014 – Résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2015, 246 p., disponible sur www.ccomptes.fr donne des exemples de ces nouvelles dettes, notamment vis-à-vis de la sécurité sociale ou du Crédit foncier de France.

⁷⁸ Les décaissements se sont élevés à 4,0 Md€, mais ceux qui correspondent à des apports en fonds propres ne sont pas comptabilisés en dépenses dans les comptes nationaux.

2,5 Md€ en 2015. Cette baisse suppose que, à la différence de 2014, les fonds destinés aux investissements d'avenir ne soient pas utilisés pour se substituer à des crédits budgétaires annulés pour respecter les normes de dépenses de l'État.

B - Les administrations sociales : des risques limités en dépit d'un objectif strict des dépenses d'assurance maladie

Le programme de stabilité présente une progression des dépenses des ASSO fortement limitée en 2015 (+ 0,5 %) par rapport à celle de 2014 (+ 2,3 %). Ce ralentissement intègre toutefois un changement de périmètre pour les dépenses de la branche famille du régime général. En effet, afin de compenser en partie les réductions de cotisations familiales du pacte de responsabilité, la CNAF ne participera plus au financement des aides personnalisées au logement (APL). Il s'ensuit un transfert de dépenses de près de 4,7 Md€ de la CNAF vers l'État en 2015. À périmètre de dépenses constant, la progression des dépenses des ASSO serait de 1,3 % en 2015.

1 - Les régimes de sécurité sociale

Les dépenses d'assurance maladie dépendent essentiellement du niveau d'exécution de l'ONDAM. Les mesures de redressement envisagées par le Gouvernement dans le programme de stabilité visent à limiter sa progression à 2,05 % en 2015. Cet objectif prend appui sur les mesures d'économies déjà prévues lors du vote de la LFSS 2015 (efficience de la dépense des hôpitaux, développement de la chirurgie ambulatoire, action sur le prix des médicaments et sur la pertinence des prescriptions) pour un effet évalué alors à - 3,2 Md€ par rapport à la dépense tendancielle. Néanmoins, la limitation à 2,05 % de la progression de l'ONDAM a conduit à annuler 425 M€ de crédits par rapport à la LFSS 2015, dont une partie (175 M€) a été réalisée sur l'enveloppe de 547 M€ de crédits mis en réserve en début d'année.

Sur données en date de remboursement (l'ONDAM est suivi quant à lui en date de soins), les dépenses prises en charge par le régime général, hors rétrocessions liées aux médicaments contre l'hépatite C, progressent de 2,3 %, soit un rythme comparable à l'an dernier. Néanmoins, la forte épidémie de grippe de l'hiver a pu les accroître pour

un montant aujourd'hui estimé entre 30 M€ et 80 M€. Par rapport à 2014, les dépenses d'honoraires paramédicaux restent dynamiques (+ 5,1 %) et, loin de s'infléchir, les dépenses d'indemnités journalières continuent de progresser à un rythme accru : 3,4 % au premier trimestre 2015, contre 3,1 % pour la même période en 2014 et 0,2 % en 2013.

Selon l'avis rendu par le comité d'alerte le 26 mai 2015, contrairement aux années précédentes, où le respect de l'ONDAM avait été facilité par la forte sous-exécution de l'objectif de l'année précédente, l'année 2015 se présente sous un jour nettement plus contraint. Les crédits mis en réserve ne représentent plus que 0,2 % de l'ONDAM pour 2015, soit un niveau faible au regard des aléas possibles de la gestion. Assurer le respect de l'ONDAM voté et, à plus fortes raisons, de l'ONDAM revu à la baisse à la suite du programme de stabilité impose de renforcer le pilotage des dépenses. Une attention particulière devra notamment être portée au rythme de délégation de crédits hospitaliers, afin de garder une marge de sécurité en cas de dérapage des dépenses d'ici la fin de l'année.

Sous ces réserves, le comité a estimé néanmoins que l'ONDAM, tel qu'il a été voté en LFSS pour 2015, devrait pouvoir être respecté et qu'il n'y a donc pas lieu de mettre en œuvre la procédure d'alerte définie par l'article L. 144-4-1 du code de la sécurité sociale.

Les dépenses d'assurance vieillesse ralentiraient encore en 2015 sous l'effet d'une revalorisation nulle des pensions pour la seconde année consécutive, alors que la progression des effectifs de retraités resterait à peu près stable (autour de 2 % pour les pensionnés de droit direct du régime général). L'absence d'inflation en 2015 aurait un impact limité sur l'évolution des dépenses des régimes de base telle qu'elle était prévue en LFSS pour 2015 (qui tablait sur une revalorisation de 0,9 % à partir du 1^{er} octobre 2015, soit une progression annuelle déjà limitée à 0,22 %). S'agissant des régimes complémentaires, le gel des pensions a été reconduit comme prévu au 1^{er} avril 2015, en application de l'accord de mars 2013. Résultant essentiellement des flux de départs à la retraite, la progression des dépenses totales de pensions devrait alors être inférieure à 2 % en 2015.

Les dépenses de la branche famille sont marquées par le transfert de près de 4,7 Md€ de dépenses, au titre du financement des APL, vers l'État. Par ailleurs, les mesures adoptées dans le cadre de la LFSS pour 2015 (modulations des allocations familiales selon le revenu et aménagements de la prestation d'accueil du jeune enfant -PAJE)

devraient produire près de 0,7 Md€ d'économie, tandis que l'évolution tendancielle des prestations serait limitée par l'absence de revalorisation de la base mensuelle, liée à la prévision d'inflation nulle. Les mesures d'économies nettes devraient en outre compenser la progression spontanée des prestations légales (+ 0,7 % pour la PAJE et + 0,3 % pour les allocations familiales) et celle des dépenses extra-légales (+ 9 %) prévues en LFSS 2015, ce qui induit une stabilisation en valeur des dépenses à périmètre constant. Hors dépenses extra-légales, les prestations sociales de la branche famille devraient reculer de 1,1 % en 2015. Étant donné le transfert du financement des APL, la réduction des dépenses de la branche serait alors de plus de 8 % en 2015.

2 - L'assurance chômage

Les perspectives financières publiées par l'Unédic en juin 2015 reposent sur les prévisions de croissance et d'inflation du consensus des économistes (progression du PIB de 1,1 % en volume et inflation de 0,2 % en moyenne annuelle). Elles prévoient une progression de la masse salariale du secteur concurrentiel de 0,9 %, malgré une légère diminution de l'emploi affilié à l'assurance chômage. Le nombre de demandeurs d'emplois en catégorie A progresserait faiblement en 2015 (+ 12 000), une baisse s'amorçant néanmoins à l'automne 2015. Le nombre de demandeurs d'emplois indemnisés continuerait de s'accroître (+ 57 000) mais à un rythme deux fois plus lent qu'en 2014, conduisant à une progression des dépenses d'allocation de 1,5 %. Les recettes ne progresseraient que faiblement (+ 0,4 %), en raison du contrecoup en 2015 de paiements anticipés importants réalisés fin 2014 par les employeurs. Le déficit s'accroîtrait pour atteindre 4,6 Md€ en 2015.

C - Les administrations locales : une prévision de stabilisation des dépenses entourée de fortes incertitudes

Le programme de stabilité prévoit une stabilisation des dépenses des administrations publiques locales en 2015 en volume comme en valeur, l'inflation prévue étant nulle, alors que l'objectif d'évolution de la dépense publique locale de la loi de programmation est de + 0,5 %.

Ce résultat serait atteint, selon l'administration, par des gains d'efficacité permettant aux collectivités locales de maîtriser leurs

dépenses. Les dépenses de fonctionnement augmenteraient de 1,8 % en 2015 après 2,1 % en 2014 (dont 2,6 % pour la masse salariale après 3,9 %) et l'investissement baisserait de 8,4 % après 9,6 % en 2014⁷⁹.

En l'absence d'une centralisation des budgets votés à la date où le présent rapport a été élaboré, il est difficile d'anticiper les évolutions des dépenses des collectivités territoriales. En outre, malgré la centralisation de leurs dépenses, leur suivi infra-annuel reste peu fiable.

Pour autant, les évolutions tendanciennes des dépenses réelles de fonctionnement et, parmi celles-ci, des dépenses de personnel, d'achats de biens et services et de prestations sociales suggèrent que le freinage sera plus difficile à obtenir en pratique que dans le programme de stabilité. Selon ce dernier, la croissance des dépenses totales de fonctionnement devrait se modérer, passant de 2,3 % en moyenne annuelle sur 2010-2014 à 1,8 % en 2015, la masse salariale de 3,0 % à 2,6 %, les achats de biens et services de 3,3 % à - 0,1 % et les prestations sociales de 5,5 % à 4,7 %. Si une telle inflexion n'est pas impossible dans le contexte de la baisse programmée des dotations de l'État, elle n'est pas assurée.

Tableau n° 19 : évolution des dépenses réelles de fonctionnement des administrations publiques locales

(en %)	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses réelles de fonctionnement (a)	+ 2,4	+ 3,2	+ 2,9	+ 2,0	+ 1,8
Dont personnel	+ 2,1	+ 3,2	+ 3,2	+ 3,9	+ 2,6
Dont achats de biens et services	+ 2,8	+ 3,6	+ 3,9	+ 1,4	- 0,1
Dont prestations sociales	+ 3,6	+ 2,8	+ 4,4	+ 4,2	+ 4,7

Source : Insee ; programme de stabilité ; comptabilité nationale.

(a) Dépenses hors formation brute de capital fixe.

En 2014, l'ajustement budgétaire s'est effectué principalement sur les dépenses d'investissement (- 9,6 %). Cette forte baisse, d'une ampleur supérieure à celle ordinairement observée dans le cadre du cycle électoral

⁷⁹ Formation brute de capital fixe.

municipal, est intervenue alors même que l'ensemble des transferts financiers de l'État avaient continué à progresser.

En 2015, une réduction des concours financiers (prélèvements sur recettes, subventions, crédits de la mission *Relations avec les collectivités locales*, contrepartie de dégrèvements, produit des amendes) est prévue (- 2,6 Md€). La baisse de la dotation globale de fonctionnement (- 3,5 Md€) est en partie compensée par la hausse de la contrepartie de dégrèvements (+ 0,8 Md€), les autres postes connaissant des mouvements de plus faible importance.

Si l'évolution des recettes fiscales peut en compenser une grande partie, elle ne sera pas suffisante pour couvrir l'évolution même ralentie des dépenses de fonctionnement et empêcher un nouveau recul de l'autofinancement des collectivités territoriales. Compte tenu également de la baisse des investissements observée dans le passé la deuxième année suivant des élections municipales, une nouvelle réduction de ces dépenses est en conséquence prévisible. Son ampleur sera en partie conditionnée par la capacité des collectivités à maîtriser leurs charges de gestion et leurs dépenses de personnel.

En dépit d'une offre abondante de crédit, le recours à l'endettement devrait donc être limité et l'encours de la dette publique locale faiblement progresser.

La croissance des dépenses des administrations publiques prévue dans le programme de stabilité est de 0,9 % et celle des seules dépenses primaires est de 1,1 %, en valeur comme en volume. Des risques significatifs pèsent sur la réalisation de cette prévision.

Le respect de la norme de dépenses de l'État en valeur devrait être plus difficile en 2015 qu'en 2014. Les risques de dépassement des crédits sur le champ de la norme en valeur sont en effet compris entre 1,8 et 4,3 Md€ alors que la Cour les avaient estimés entre 1,1 et 3,2 Md€ en juin 2014. Les économies de constatation prévisibles au titre des charges d'intérêts et du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ont en outre déjà été prises en compte dans le programme de stabilité.

Par ailleurs, si la cession de fréquences hertziennes militaires prévue en 2015 n'intervient qu'en 2016, les dépenses de l'État en comptabilité nationale seront relevées de 2,1 Md€.

Le ralentissement des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales est incertain et, si la poursuite du recul de leurs investissements est probable, son ampleur est incertaine.

Sous réserve d'une stricte gestion de l'ONDAM, l'objectif d'évolution des dépenses des administrations sociales présente un risque de dépassement limité.

III - Les soldes et l'endettement : un risque global limité

A - Le déficit public

1 - Le solde budgétaire de l'État

Le déficit budgétaire, prévu à 74,4 Md€ dans la loi de finances initiale pour 2015, devrait être ramené à 69,3 Md€ pour être cohérent avec le programme de stabilité.

La différence avec la loi de finances initiale (+ 5,1 Md€) tient pour 0,2 Md€ à la révision des recettes, pour 1,4 Md€ à la baisse de la norme en valeur, pour 2,6 Md€ à la diminution des charges d'intérêts et pour 0,9 Md€ à une révision des soldes des comptes spéciaux « *avances aux collectivités territoriales* » et « *prêts à des États étrangers* »⁸⁰.

⁸⁰ En lien avec la révision des prévisions de recettes sur les impôts locaux et avec le report à 2016 d'une opération de refinancement d'un État étranger.

Tableau n° 20 : les principales révisions entre la loi de finances initiale et le programme de stabilité

	LFI	Programme de stabilité	Effet sur le solde
Recettes fiscales nettes	279,1	278,1	- 1,0
Recettes non fiscales	14,2	15,4	+ 1,2
Dépenses norme valeur	282,6	281,2	+ 1,4
Charges intérêts	44,3	41,7	+ 2,6
Soldes comptes spéciaux	- 0,2	0,7	+ 0,9
Solde budgétaire	- 74,4	- 69,3	+ 5,1

Source : direction du budget et Cour des comptes

Un risque, à la baisse, pèse sur les prévisions de recettes fiscales, à la fois sur leur évolution spontanée et sur l'impact des mesures nouvelles, mais il peut être compensé par l'effet d'une croissance du PIB supérieure à la prévision du Gouvernement, prudente au regard des informations aujourd'hui disponibles. Cette compensation sera toutefois plus difficile si elle doit aussi couvrir le report à 2016 de la cession attendue en 2015 de fréquences hertziennes.

En revanche, le respect des objectifs de dépenses est entouré de fortes incertitudes et, par conséquent, la réduction du déficit budgétaire au niveau prévu par le programme de stabilité n'est pas acquise.

2 - Les administrations sociales

Le programme de stabilité prévoit une réduction du déficit des ASSO de près de 3 Md€ entre 2014 et 2015. Hors FRR et CADES, l'amélioration du solde serait de 2,1 Md€, passant de 0,9 à 0,8 point de PIB. Les recettes ne devraient progresser que de 1 % au plus (contre + 2,4 % en 2014), en raison notamment des mesures prévues par le pacte de responsabilité, mais la progression des dépenses serait encore plus modérée, passant de + 2,3 % en 2014 à + 0,5 % en 2015 (cf. *supra*).

a) Les régimes de sécurité sociale

Selon les données de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2015, le solde en comptabilité générale du régime général et du FSV en 2015 (- 13,0 Md€) ne s'améliorerait que de 0,2 Md€ par rapport à 2014, et de 0,4 Md€ par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale, même en tenant compte des mesures supplémentaires d'économies prévues par le Gouvernement à la fois sur l'ONDAM et sur les frais de gestion des caisses. Ces mesures sont évaluées à 1 Md€ par le Gouvernement. Elles permettraient de compenser en partie l'impact d'une croissance de la masse salariale de + 1,3 %, plus faible que celle prévue en LFSS 2015. Celle-ci prévoyait en effet une amélioration de 2 Md€ du solde additionné du régime général et du FSV entre 2014 (- 15,4 Md€) et 2015 (- 13,4 Md€), mais sur la base d'une croissance plus soutenue de la masse salariale (+ 2 %).

S'agissant des régimes complémentaires, l'AGIRC-ARRCO prévoit à ce stade une stabilisation du déficit technique entre 2014 et 2015, les mesures de sous-indexation des pensions par rapport à l'inflation voyant leur rendement annulé par l'absence d'inflation.

b) L'assurance chômage

Dans ses prévisions publiées en juin 2015, l'Unedic prévoit une détérioration du résultat annuel (- 4,6 Md€). Le déficit cumulé continuerait de progresser pour atteindre 25,9 Md€ à fin 2015, soit l'équivalent de 9 mois de contributions d'assurance chômage.

3 - Les administrations locales

Le programme de stabilité prévoit une réduction de presque 2 Md€ du déficit des administrations publiques locales (APUL), qui passerait de 0,2 % du PIB en 2014 à 0,1 % en 2015.

La croissance spontanée des impôts locaux et l'impact des mesures nouvelles pourraient être un peu plus faibles que prévu par l'administration, mais l'aléa est peu important. Les risques tiennent surtout au ralentissement des dépenses de fonctionnement, qui n'est pas acquis, et à l'ampleur incertaine de la baisse de l'investissement. La

diminution du besoin de financement des administrations publiques locales présente donc un fort degré d'incertitude.

4 - Les administrations publiques

a) Le déficit effectif

La croissance spontanée des prélèvements obligatoires apparaît un peu trop forte au regard du scénario macroéconomique et le rendement de certaines mesures nouvelles pourrait être un peu plus faible que prévu. Ces risques sur les recettes publiques sont toutefois limités à un montant de l'ordre de 0,1 point de PIB et peuvent être compensés par une croissance du PIB supérieure de 0,2 point à la prévision, désormais prudente, du Gouvernement. Dans ces conditions, le risque sur le produit des prélèvements obligatoires est faible.

En revanche, un risque significatif pèse sur les dépenses, notamment celles de l'État pour lesquelles les tensions sont plus fortes qu'en 2014 au même stade de l'année et sur celles des collectivités territoriales qui sont incertaines. Sous réserve du respect des objectifs de dépenses du programme de stabilité, le déficit public pourrait se situer aux alentours de 3,8 % du PIB⁸¹.

Il existe en outre un risque spécifique de dégradation de 0,1 point de PIB du déficit de 2015 tenant au calendrier des cessions de fréquences hertziennes, mais une amélioration du même montant serait alors constatée en 2016.

⁸¹ Comme l'avait noté la Cour dans son *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2014, 248 p., disponible sur www.ccomptes.fr sur les finances publiques, le déficit public publié par l'Insee fin juin pour le premier trimestre ne peut pas être extrapolé pour estimer le déficit sur l'ensemble de l'année.

b) Le déficit structurel

Selon le programme de stabilité, le déficit public de 2015 (3,8 % du PIB) est la somme d'une composante conjoncturelle de 2,0 % du PIB (en hausse de 0,1 point par rapport à 2014, la croissance du PIB étant inférieure à son potentiel en 2015), d'une composante structurelle de 1,6 % (en baisse de 0,5 point par rapport à 2014 par le jeu des arrondis) et de mesures ponctuelles et temporaires qui représentent 0,2 % du PIB.

Tableau n° 21 : la décomposition du déficit public en 2014 et 2015

<i>En % du PIB</i>	2014	2015
Déficit effectif	4,0	3,8
Composante conjoncturelle	1,9	2,0
Mesures ponctuelles et temporaires	0	0,2
Composante structurelle	2,0	1,6

Source : programme de stabilité d'avril 2015

La réduction du déficit structurel en 2015 résulte d'un effort structurel de 0,7 point de PIB, partiellement compensé par l'impact d'une élasticité des recettes inférieure à 1,0⁸². Cet effort structurel porte pour 0,8 point sur les dépenses, les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires le réduisant de 0,1 point.

Si la croissance spontanée des prélèvements obligatoires était toutefois plus faible que prévu dans le programme de stabilité d'un montant de 0,1 point de PIB, pour une croissance du PIB en volume de 1,0 %, le déficit structurel serait lui-même inférieur de 0,1 point de PIB à celui prévu dans le programme de stabilité pour 2015.

⁸² Une élasticité des recettes inférieure à 1,0 accroît le déficit structurel mais n'a pas d'effet sur l'effort structurel (voir définitions en annexe 10).

Les mesures ponctuelles et temporaires

Les mesures ponctuelles et temporaires retenues dans le programme de stabilité sont surtout constituées du coût des contentieux communautaires de série (2,8 Md€). Elles comprennent aussi le montant de 1,1 Md€ remboursé à la France en 2015 au titre des prélèvements de l'Union européenne, mais enregistré en 2014 dans les comptes nationaux, au motif qu'il dégrade exceptionnellement le solde de 2015 après avoir amélioré celui de 2014 et qu'il n'était pas prévisible dans la loi de programmation car résultant d'un changement de doctrine comptable d'Eurostat.

Toutefois, l'annexe de la loi de programmation de 2014 rappelle que le Gouvernement avait choisi de ne pas y inclure les conséquences sur les exercices 2012 et 2013 d'un changement comptable relatif au prélèvement européen intervenu dans des conditions semblables au motif que son montant était limité à 600 M€.

En outre, la cession de fréquences hertziennes prévue en 2015 pour 2,1 Md€ ne figure pas parmi ces mesures alors que, dans son avis du 23 mai 2013 relatif au projet de loi de règlement pour 2012, le Haut Conseil des finances publiques avait considéré que celle intervenue en 2012 pour 2,6 Md€ aurait dû être traitée comme une mesure ponctuelle et temporaire.

Si les cessions de licences était traitées comme des mesures temporaires et ponctuelles et non le prélèvement européen, le déficit structurel de 2015 serait relevé de 3,1 Md€ soit 0,15 point de PIB.

B - La dette publique

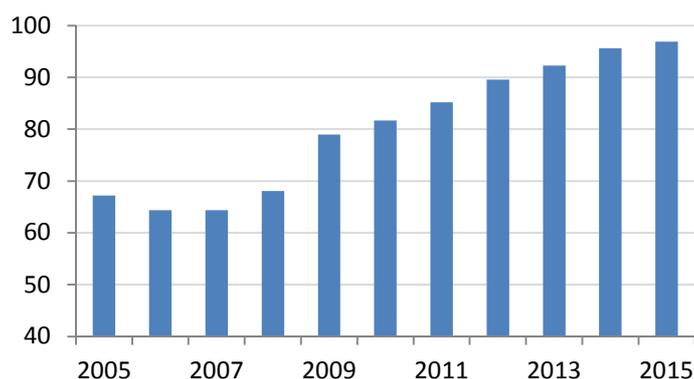
Le déficit public prévu pour 2015 par le programme de stabilité (3,8 % du PIB) est supérieur à celui qui permettrait de stabiliser la dette des administrations publiques à son niveau de fin 2014 en pourcentage du

PIB (95,6 %) compte tenu de la croissance en valeur du PIB en 2015 (2,0 %). En effet, ce déficit stabilisant est égal à 1,9 % du PIB⁸³.

En conséquence, et si cette prévision de déficit est vérifiée en exécution, la dette publique continuerait à augmenter en 2015 pour atteindre 96,9 % du PIB en fin d'année⁸⁴.

Néanmoins, en raison de la faiblesse des taux d'intérêt et de l'hypothèse d'une inflation nulle, le programme de stabilité prévoit une réduction d'environ 2 Md€ de la charge d'intérêts des administrations publiques en 2015.

Graphique n° 18 : la dette publique en % du PIB



Source : Insee, programme de stabilité et Cour des comptes.

⁸³ Le solde stabilisant indiqué dans le rapport de la Cour intitulé *Rapport sur le budget de l'État en 2014 – Résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2015, 246 p., ainsi que dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire pour chaque mission budgétaire. Disponibles sur www.ccomptes.fr est différent car il s'agit du solde primaire stabilisant et il concerne la dette de l'État et l'année 2014.

⁸⁴ Ces ratios dette / PIB pour 2014 et 2015 tiennent compte de la révision à la baisse du PIB de 2014 opérée par l'Insee après le dépôt du programme de stabilité.

CONCLUSION

La prévision d'un déficit public égal à 3,8 % du PIB en 2015 inscrite dans le programme de stabilité d'avril dernier repose sur un scénario macroéconomique considéré comme prudent par le Haut Conseil des finances publiques.

Compte tenu de ce scénario, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires paraît un peu élevée et le rendement de certaines mesures nouvelles pourrait être plus faible que prévu. Ces risques sur les recettes publiques sont limités à un montant de l'ordre de 0,1 point de PIB. Ils pourraient être compensés par des recettes plus élevées si la croissance du PIB s'avérait supérieure de 0,2 point à la prévision du Gouvernement.

Cette prévision de déficit public repose sur le respect d'un objectif de croissance de 1,1 % des dépenses publiques hors charges d'intérêts. Cet objectif, aussi exigeant que l'an dernier, sera probablement plus difficile à atteindre.

Les tensions sur les crédits dans le champ de la norme de dépenses en valeur de l'État sont plus élevées qu'en 2014, où elle a été respectée en utilisant des moyens critiqués par la Cour. Les risques de dépassement des crédits inscrits en loi de finances initiale pour financer des dépenses obligatoires sont estimés entre 1,8 et 4,3 Md€ en juin 2015, contre 1,1 à 3,2 Md€ l'an dernier à la même époque. Le montant des crédits gelés atteint certes 8 Md€, mais, comme chaque année, seule une partie d'entre eux pourra être annulée pour faire face à ces risques. Le programme de stabilité renforce la difficulté de l'exercice puisqu'il a conduit à l'annulation de 0,7 Md€ de crédits. Il a en outre déjà pris en compte les baisses prévisibles des charges d'intérêts et du prélèvement au profit de l'Union européenne.

Les prévisions de dépenses des administrations sociales présentent des risques limités, mais un pilotage très strict doit être mis en œuvre pour limiter à 2,1 % la progression des dépenses d'assurance maladie par rapport à 2014.

Par ailleurs, la nette modération des dépenses locales prévue dans le programme de stabilité, qui repose sur un ralentissement des dépenses de fonctionnement et une nouvelle baisse marquée des dépenses d'investissement, n'est pas assurée.

Enfin, le report à 2016 de la cession de fréquences hertziennes prévue pour 2015 dégraderait le déficit public de 2,1 Md€ cette année pour l'améliorer d'autant l'an prochain.

Au total, sous ces réserves et dans la limite des informations dont dispose la Cour, le déficit public pourrait se situer autour de l'objectif du programme de stabilité, de 3,8 % du PIB en 2015, à condition que le pilotage des dépenses soit particulièrement strict.

La réduction du déficit serait ainsi très limitée en 2015 et son niveau resterait trop élevé pour stabiliser la dette publique. Celle-ci pourrait dans ces conditions approcher 97 % du PIB en fin d'année, après avoir atteint 95,6 % du PIB fin 2014.

Chapitre IV

Les perspectives pour 2016 et 2017

Si la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014 porte sur la période 2014-2019, elle ne donne que très peu d'indications sur les années 2018 et 2019. Le programme de stabilité déposé par la France en avril dernier auprès de la Commission européenne couvre la période 2015-2018 mais les données relatives à l'année 2018 sont limitées. En conséquence, les analyses développées dans ce chapitre portent sur les seules années 2016 et 2017.

La loi de programmation prévoit que le déficit public soit ramené à 2,7 % du PIB en 2017 et le programme de stabilité retient le même objectif en s'appuyant sur un scénario macroéconomique plus prudent.

Après une présentation de la nouvelle trajectoire des finances publiques, les principaux risques, notamment ceux relatifs au respect des objectifs de dépenses, sont analysés.

L'effort de réduction du déficit structurel, révisé à la hausse entre le programme de stabilité et la loi de programmation, est ensuite examiné.

Il est enfin rappelé, dans un contexte de reprise de la croissance, que la maîtrise des dépenses publiques reste indispensable et appelle des réformes structurelles.

I - La trajectoire d'évolution du déficit public vers une cible de 2,7 % du PIB en 2017

La trajectoire d'évolution du déficit public, dans la loi de programmation et le programme de stabilité, est présentée dans le tableau n° 22.

Tableau n° 22 : le déficit public en % du PIB

	2014	2015	2016	2017
Loi de programmation	4,4	4,1	3,6	2,7
Programme de stabilité	4,0	3,8	3,3	2,7

Source : loi de programmation et programme de stabilité

Le déficit public de 2014 a été estimé en mars 2015 par l'Insee à 4,0 % du PIB alors que la loi de programmation le situait à 4,4 %. En conséquence, et compte tenu d'autres corrections apportées à la programmation qui ont été présentées dans le chapitre précédent, l'objectif de déficit pour 2015 a été ramené de 4,1 à 3,8 % du PIB.

L'objectif pour 2017 a néanmoins été maintenu à 2,7 % du PIB : le programme de stabilité repose en effet sur un scénario macroéconomique plus prudent que celui de la loi de programmation et l'évolution des recettes publiques est donc moins favorable, ce que la croissance un peu plus faible des dépenses ne compense pas totalement.

Compte tenu des prévisions d'évolution du PIB et du déficit du programme de stabilité, la dette publique continuerait à augmenter de fin 2015 (96,9 % du PIB) à fin 2016 (97,6 %) et ne se stabiliserait qu'en 2017 à 97,5 % du PIB pour ensuite décroître jusqu'à 96,1 % fin 2018.

A - Le scénario macroéconomique prudent du programme de stabilité

1 - Le scénario du Gouvernement

Le Gouvernement retient une prévision de croissance du PIB de 1,5 % en volume pour chacune des années 2016 et 2017. Le prix du PIB augmentant en prévision de 0,9 % en 2016 et 1,3 % en 2017, la croissance du PIB en valeur serait de 2,4 % en 2016 et 2,8 % en 2017 (contre respectivement 3,1 et 3,6 % dans la loi de programmation).

La masse salariale des branches marchandes non agricoles croîtrait de 2,7 % en 2016 et 3,1 % en 2017 (contre respectivement 3,5 et 4,2 % dans la loi de programmation).

Après une stabilité des prix à la consommation en 2015, l'inflation repartirait pour atteindre 1,0 % en 2016 et 1,4 % en 2017 (contre respectivement 1,4 et 1,7 % dans la loi de programmation).

2 - L'avis du Haut Conseil des finances publiques

Dans son avis du 13 avril 2015 sur le programme de stabilité, le Haut Conseil des finances publiques a considéré que ces prévisions de croissance sont prudentes, nonobstant les risques financiers résultant, par exemple, de la fragilité de certains acteurs financiers dans un contexte de taux historiquement bas ou de l'appréciation du dollar pour les économies des États-Unis et des pays émergents.

Il a toutefois noté que la remontée de l'inflation et des salaires pourrait être plus tardive que prévu dans le programme de stabilité. En particulier, un taux de chômage élevé et le besoin de reconstitution des marges, non totalement comblé par les mesures de baisse des prélèvements sur le coût du travail, pourraient se traduire par une croissance plus faible des salaires et de la masse salariale.

B - Une faible croissance des recettes et des dépenses

1 - Une prévision prudente de faible croissance des recettes

a) La croissance à législation constante

Les prévisions d'évolution des recettes publiques du programme de stabilité reposent, comme celles de la loi de programmation, sur une élasticité de 1,0 chacune des années 2016 et 2017. La croissance des recettes à législation constante est donc égale à celle du PIB en valeur (2,4 % en 2016 et 2,8 % en 2017).

Si une élasticité des recettes inférieure à 1,0 est prévisible pour 2015, année de reprise de la croissance, une élasticité unitaire constitue une hypothèse raisonnable pour 2016 et 2017.

b) Les mesures nouvelles

Les mesures législatives relatives aux prélèvements obligatoires auraient pour effet de réduire la progression des recettes publiques d'environ 2 Md€ en 2016 et 4 Md€ en 2017 (0,1 et 0,2 % du PIB).

Les différences par rapport à la loi de programmation, où leur impact était de - 4 Md€ en 2016 et - 3 Md€ en 2017, tiennent notamment à une révision à la baisse du coût de certaines mesures, comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), et à l'ajout du coût de l'amortissement exceptionnel de certains investissements annoncé par le Gouvernement le 8 avril 2015.

La progression des recettes dans le programme de stabilité est réduite sous l'effet notamment du pacte de responsabilité et de solidarité (- 8 Md€ sur l'ensemble des deux années), de la poursuite de la montée en charge du CICE (- 5 Md€), de la baisse des recouvrements du service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (- 2 Md€) et de l'amortissement exceptionnel de certains investissements (- 1 Md€).

D'un autre côté, certaines mesures majorent la progression des recettes publiques, notamment l'augmentation des taux des impôts locaux (+ 2 Md€), la hausse de la contribution au service public de l'électricité (+ 2 Md€), la poursuite de la mise en place d'une fiscalité assise sur le carbone (+ 1 Md€), la hausse des cotisations vieillesse (+ 1 Md€), les effets retardés de la réforme du crédit d'impôt relatif au prêt à taux zéro (+ 1 Md€). En outre, il est prévu une baisse du coût des contentieux fiscaux communautaires en 2017, après un maximum en 2016, ce qui contribue à majorer les recettes de 2 Md€.

Un grand nombre d'autres mesures de moindre importance conduisent au total à une baisse des prélèvements obligatoires de 6 Md€ sur l'ensemble des deux années 2016 et 2017.

Le chiffrage de nombre de ces mesures nouvelles est difficile et naturellement fragile, mais les estimations retenues pour établir le programme de stabilité ne paraissent pas biaisées dans un sens ou dans l'autre.

2 - Un objectif ambitieux de maîtrise des dépenses

Le programme de stabilité ne donne d'informations que sur les dépenses publiques hors crédits d'impôt, ce qui oblige à reprendre la même définition et empêche notamment de comparer les prévisions d'évolution des dépenses en France et dans les autres pays.

Les dépenses publiques ainsi définies augmenteraient de 1,4 % en valeur en moyenne annuelle sur les années 2016 et 2017, contre 1,9 % dans la loi de programmation.

La croissance des seules dépenses primaires (c'est-à-dire hors charge d'intérêts) serait encore plus modérée car le programme de stabilité prévoit une augmentation de presque 5 Md€ des charges d'intérêts entre 2015 et 2017, sous l'effet de la hausse de la dette et d'une remontée des taux d'intérêt. Les dépenses primaires augmenteraient ainsi de 1,2 % en moyenne annuelle en valeur sur les années 2016-2017, contre 1,7 % dans la loi de programmation.

Cet écart de 0,5 point correspond aux économies supplémentaires annoncées par le Gouvernement dans le programme de stabilité (environ 5 Md€) pour maintenir son objectif d'économies de 50 Md€ sur la période 2015-2017, dont 21 Md€ en 2015 et 14,5 Md€ chacune des années 2016 et 2017, tout en compensant l'impact d'une inflation plus faible sur les comptes publics en 2016⁸⁵.

Comme la Cour l'a déjà souligné, il s'agit d'économies par rapport à une croissance tendancielle des dépenses, notion qui est largement conventionnelle. Dans son rapport public annuel de février 2015, elle a aussi noté que la révision à la baisse de la prévision d'inflation devrait conduire à dégager de nouvelles économies, ce que le Gouvernement prévoit avec ces 5 Md€ de mesures complémentaires.

Les dépenses primaires seraient ainsi stabilisées en volume⁸⁶ en 2017 à leur niveau de 2015 (contre une hausse de 0,1 % par an dans la loi

⁸⁵ S'agissant de 2017, cet écart tient à des mesures qui ne sont pas encore explicitées à ce stade.

⁸⁶ En utilisant l'indice des prix à la consommation hors tabac.

de programmation), alors qu'elles ont augmenté de 0,8 % en moyenne annuelle de 2010 à 2014.

II - Les risques pesant sur la trajectoire du programme de stabilité

Les principaux risques pesant sur la trajectoire des finances publiques du programme de stabilité portent sur l'évolution des dépenses. En effet, le scénario macroéconomique est prudent et les élasticités des prélèvements obligatoires au PIB retenues sont raisonnables. Une analyse de la sensibilité des objectifs de déficit et d'endettement aux hypothèses d'inflation et de taux d'intérêt est néanmoins nécessaire pour apprécier plus complètement les risques.

A - Les risques relatifs à l'évolution des dépenses

La sensibilité de la charge d'intérêt aux évolutions de l'inflation et des taux d'intérêt étant analysée plus loin, cette partie présente les risques pesant sur les objectifs d'évolution des seules dépenses primaires.

Le respect de ces objectifs repose sur des économies annuelles de l'ordre de 14 Md€, chacune des années 2016 et 2017, par rapport à la croissance tendancielle des dépenses publiques estimée par le Gouvernement. Ces économies sont très peu documentées alors même que des dépenses nouvelles ont été annoncées et ne sont pas toutes prévues dans le programme de stabilité.

1 - Des économies peu documentées

Dans son rapport public annuel de février 2015, la Cour a noté que les risques de dépassement des objectifs de dépenses sont plus importants pour 2016 et 2017 que pour 2015 dans la mesure où les économies nécessaires (14,5 Md€ chacune des années 2016 et 2017) « sont encore moins documentées à ce stade et où le contexte préélectoral, s'accompagnant du retour de la croissance économique dans le scénario du Gouvernement, ne facilitera pas leur mise en œuvre ».

Les informations nouvelles depuis la loi de programmation sur ces 14,5 Md€ d'économies sont limitées. En outre, une partie de ces économies, résultant par exemple du gel du point de la fonction publique, a été annulée par la révision à la baisse de la prévision d'inflation opérée dans le programme de stabilité. Le Gouvernement a donc annoncé dans celui-ci un nouveau plan de 5 Md€ d'économies en 2016 pour compenser les effets de cette révision. La moitié de ce montant résulte de l'impact mécanique d'une moindre inflation sur les dépenses et l'autre moitié reste assez largement à préciser. Au total, les économies nécessaires pour tenir les objectifs de dépenses en 2016 restent peu documentées et l'exemple de la masse salariale illustre la nécessité d'explicitier les économies envisagées.

a) Les informations nouvelles entre la loi de programmation et le programme de stabilité

Les économies inscrites dans la loi de programmation pour 2016 et 2017 n'ont pas été précisées depuis son adoption, mais les données publiées par l'Insee en mars 2015 sur l'évolution des dépenses d'investissement des collectivités locales laissent penser qu'elles pourraient avoir été freinées par la perspective d'une forte baisse des concours financiers de l'État (cf. chapitre I). Des effets supplémentaires, d'une ampleur toutefois incertaine, peuvent être attendus de la poursuite de la baisse de ces concours en 2016 et 2017 sur les dépenses de fonctionnement ou d'investissement des collectivités locales.

b) Une réduction des dépenses par rapport à la loi de programmation imputable pour moitié à la révision de l'inflation

Le Gouvernement a annoncé 5 Md€ d'économies supplémentaires en 2016 pour permettre une diminution du taux de croissance des dépenses en valeur dans le programme de stabilité par rapport à la loi de programmation et compenser ainsi les effets d'une moindre inflation sur les comptes publics. Elles sont réparties entre les catégories d'administrations publiques à peu près selon leur part du total des dépenses :

- les dépenses de l'État et de ses opérateurs doivent être diminuées de 1,6 Md€ ;

- les dépenses de fonctionnement des collectivités locales diminueraient de 1,2 Md€, au-delà de l'impact de la baisse des dotations de l'État qui était déjà intégré dans la loi de programmation ;
- les dépenses d'assurance maladie et de protection sociale doivent être réduites de 2,2 Md€, notamment par un abaissement de la croissance de l'ONDAM de 2,0 % (loi de programmation) à 1,75 %.

La ventilation des économies sur les dépenses de l'État et de ses opérateurs sera précisée dans le projet de loi de finances pour 2016, les lettres de cadrage envoyées par le Premier ministre aux ministres le 24 avril leur demandant de lui faire part de leurs propositions d'économies pour que de nouveaux plafonds de dépenses puissent être présentés au Parlement à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques.

La révision à la baisse de l'inflation (de 1,4 % dans la loi de programmation à 1,0 % dans le programme de stabilité) peut toutefois laisser dès à présent envisager une réduction de 0,2 à 0,4 Md€ du coût des achats de biens et services (fonctionnement et investissement) des administrations publiques centrales (État et opérateurs).

Le programme de stabilité précise que les économies attendues sur les dépenses de fonctionnement des collectivités locales résulteront des effets de la baisse de l'inflation. Les achats de biens et services des administrations publiques locales, qui dépendent de l'évolution des prix, représentant environ 50 Md€, les effets de la révision de l'inflation ne devraient guère dépasser 0,2 Md€ sur les dépenses de fonctionnement. Ils pourraient atteindre le double en tenant compte également de l'impact d'une révision des prix sur les investissements, mais restent loin de l'objectif total d'économie de 1,2 Md€ affiché.

Pour l'ensemble des administrations publiques, l'impact de la révision de l'inflation sur leurs achats peut être estimée à un peu moins de 1,0 Md€.

Cette révision de l'inflation a aussi un effet mécanique sur le montant des prestations sociales indexées, les mesures de gel de ces prestations prises dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 et dans les accords entre partenaires sociaux sur les retraites complémentaires des salariés ne s'appliquant que jusqu'à la fin de 2015. Cet effet mécanique est un peu inférieur à 1,5 Md€ en 2016.

L'abaissement du taux de croissance de l'ONDAM de 2,0 % à 1,75 %, qui ne s'appuie pas sur des mesures d'économie clairement identifiées, contribue en outre pour 0,5 Md€ aux économies de 2,2 Md€ annoncées dans le domaine social.

Aucun impact de la révision à la baisse de l'inflation n'est à attendre s'agissant de la masse salariale, la valeur du point étant gelée jusqu'à 2017 dans la loi de programmation comme dans le programme de stabilité.

L'effet total de la révision de l'inflation sur les dépenses primaires de 2016 serait donc de l'ordre de 2,5 Md€ (1,0 Md€ sur les achats de biens et services et 1,5 Md€ sur les prestations indexées). L'écart par rapport aux 5 Md€ annoncés n'est à ce stade pas expliqué.

c) Le cas particulier de la masse salariale

Le programme de stabilité prévoit une augmentation de la masse salariale brute des administrations publiques de 1,6 Md€ en moyenne chacune des années 2016 et 2017, alors qu'elle a encore crû de 3,0 Md€ en 2014.

S'agissant de l'État, le budget triennal, dont le titre II n'a pas été modifié par le programme de stabilité et les décisions prises début mai s'agissant des effectifs des armées⁸⁷, limite la progression des dépenses de personnel, hors financement des pensions des fonctionnaires, à 200 M€ pour chacune de ces deux années, alors qu'elle a été de 400 M€ en 2014. En outre, ce résultat pour 2014 a été obtenu avec une baisse des effectifs, dont l'impact a été de - 200 M€, et des mesures « diverses » non reproductibles dont l'impact a été de - 100 M€.

La politique mise en œuvre en 2013 (stabilisation des effectifs, gel du point et limitation des mesures catégorielles à 300 M€) entraîne, en

⁸⁷ Les lettres de cadrage pour 2016 envoyées aux ministres en charge des missions non prioritaires leur demandent de proposer des mesures permettant de réduire leur masse salariale par rapport au budget triennal, ainsi que celle des opérateurs relevant de leur compétence, qui pourraient à peu près compenser le coût des moindres suppressions de postes au ministère de la défense.

raison notamment du GVT et de la garantie de pouvoir d'achat des fonctionnaires, une croissance tendancielle de la masse salariale de l'État de 700 M€ par an.

Il est donc nécessaire de réaliser chaque année des économies de l'ordre de 500 M€ pour respecter le budget triennal, économies aujourd'hui non documentées, alors que la modernisation de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques entraînera des dépenses nouvelles, par exemple pour rénover les grilles salariales. La Commission des finances du Sénat a demandé à la Cour de lui remettre en juillet 2015 un rapport sur la masse salariale de l'État qui précisera ces enjeux et présentera les leviers d'actions sur les dépenses de personnel permettant d'atteindre à la fois ces objectifs d'économies et de modernisation.

d) Au total, des économies peu étayées

S'agissant de l'année 2016, le Gouvernement a réduit de 5 Md€ par an la progression des dépenses primaires en valeur par rapport à la loi de programmation, ce qui tient pour moitié aux effets mécaniques de la révision à la baisse de l'inflation, qui ne constituent pas de réelles économies, et pour moitié à des économies qui ne seront précisées que dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Les dépenses primaires ayant ainsi été réduites de 5 Md€ en valeur pour compenser une inflation plus faible, elles sont quasiment stabilisées en volume dans le programme de stabilité comme dans la loi de programmation. Il est donc toujours nécessaire de réaliser et d'explicitier des économies d'environ 14 Md€, par rapport à la croissance tendancielle retenue par le Gouvernement. La baisse de l'investissement des administrations publiques locales en 2014, un peu plus forte que l'effet de ses déterminants usuels (le cycle électoral en particulier), est le seul élément nouveau venant étayer cet objectif d'économies depuis la loi de programmation car elle pourrait pour partie résulter de la perspective de la baisse des dotations de l'État et donc se poursuivre.

S'agissant de l'année 2017, les économies prévues ne sont pas plus documentées dans le programme de stabilité que dans la loi de programmation. Comme pour 2016, la progression des dépenses primaires du programme de stabilité est inférieure de 5 Md€ à celle de la loi de programmation, ce qui s'explique pour partie par l'effet mécanique d'une révision à la baisse de l'inflation.

2 - Des dépenses nouvelles annoncées depuis le vote de la loi de programmation

Des dépenses nouvelles ont été annoncées depuis la loi de programmation, certaines l'ayant été après la présentation du programme de stabilité.

a) Les dépenses annoncées entre la loi de programmation et le programme de stabilité

Ces dépenses ont été prises en compte dans le programme de stabilité mais leur financement, par la réduction d'autres dépenses, n'est pas explicite. La baisse de 5 Md€ des dépenses pour 2016 entre la loi de programmation et le programme de stabilité est donc le solde entre des économies qui doivent être supérieures à 5 Md€ en réalité et le coût de ces dépenses nouvelles.

La Commission européenne a ainsi fait savoir en janvier 2015 que la France devra rembourser 1,0 Md€ d'aides agricoles en trois tranches de 2015 à 2017.

Le Président de la République a annoncé le 5 février dernier une extension du service civique à tous les jeunes qui en font la demande. Pour 100 000 jeunes, le coût en année pleine serait de l'ordre de 0,6 Md€.

Le Premier ministre a annoncé le 6 mars dernier que 1 Md€ de dépenses supplémentaires serait consacré aux « quartiers sensibles », en cumul sur les trois prochaines années.

Enfin, l'absence de livraison des navires *Mistral* à la Fédération de Russie présente un risque budgétaire pour l'État, mais le montant et les modalités des sommes qui devront être versées restent à préciser.

b) Les dépenses décidées après la présentation du programme de stabilité

Il était prévu dans la loi de programmation que le coût de la création de la prime d'activité (4 Md€) serait compensé par la suppression du RSA activité et de la prime pour l'emploi. L'extension du bénéfice de la prime d'activité aux étudiants et apprentis qui travaillent, décidée fin

avril, est de nature à accroître le montant de la dépense par rapport à la prévision, sauf à revoir à la baisse le barème de la prime d'activité.

La ministre de la fonction publique a proposé le 21 avril aux organisations syndicales un projet de rénovation des grilles indiciaires types. Les mesures présentées, relativement précises, pourraient avoir un coût significatif, mais non précisé, dans les prochaines années, qui serait en partie financé par la suppression de primes. Cependant, aucune indication n'a été donnée sur la nature des primes supprimées, à l'exception de l'indemnité dont bénéficient certains fonctionnaires depuis 1997 en contrepartie de l'application de la CSG aux primes. Cette indemnité a un coût d'environ 0,2 Md€ pour l'État et indéterminé pour l'ensemble des administrations publiques. Sa suppression se ferait très progressivement et selon des modalités complexes si bien que l'administration n'est pas en mesure d'estimer les économies pouvant en résulter en 2016 et 2017.

Le Conseil de défense du 29 avril a décidé que le budget des armées serait majoré de 0,6 Md€ en 2016 et de 0,7 Md€ en 2017 (de 3,8 Md€ en cumul sur 2016-2019). Une partie de ce supplément financera la révision à la baisse du nombre de suppressions de postes : 7 300 au lieu de 25 800 sur les années 2016 à 2019. Les lettres de cadrage envoyées en avril aux ministères non prioritaires leur demandent des économies supplémentaires sur leurs dépenses de personnel, à hauteur de 1 % de celles-ci, et sur celles des opérateurs, ce qui correspond à peu près à la réduction des économies attendues des suppressions de postes au ministère de la défense. Toutefois, ces économies supplémentaires restent à identifier.

Le ministre de l'emploi a annoncé le 1^{er} juin le financement de 100 000 emplois aidés supplémentaires dès 2015. Le coût en pèsera sur le budget de 2016 à hauteur d'environ 0,7 Md€.

B - La sensibilité du déficit public à l'inflation et aux taux d'intérêt

Dans son avis du 13 avril 2015 sur les prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité, le Haut Conseil des finances publiques a noté qu'il existe d'importants risques financiers dans le contexte international actuel et que la remontée de l'inflation pourrait être plus tardive que prévu par le Gouvernement. La

sensibilité du déficit public à une hausse des taux d'intérêt ou à une inflation plus faible est donc examinée⁸⁸.

1 - L'impact d'une variation de l'inflation sur les finances publiques

L'impact d'une baisse de l'inflation sur les finances publiques diffère suivant qu'elle est ou non anticipée.

a) L'impact d'une baisse non anticipée de l'inflation sur le déficit

Si l'inflation prévue pour l'exercice en cours est surestimée, ou révisée trop tardivement pour que des mesures nouvelles puissent être prises, l'impact sur les comptes publics de cet exercice est négatif.

En effet, elle se traduit mécaniquement par une diminution du produit des prélèvements obligatoires dont l'assiette évolue comme les prix à la consommation, ce qui est notamment le cas de la TVA. En outre, lorsque l'inflation est plus faible, les salaires et d'autres prix que ceux de la consommation des ménages (les prix des transactions immobilières par exemple) ralentissent également en règle générale.

Si le ralentissement porte de manière homogène sur l'ensemble des prix et salaires, une baisse de 1 point de l'inflation, à titre d'exemple, entraîne une perte de recettes d'environ 7 Md€⁸⁹. Elle est plus faible si la baisse de l'inflation ne tient qu'aux produits importés.

⁸⁸ Ces deux risques ne devraient pas se matérialiser simultanément car une inflation durablement plus faible se traduit, toutes choses égales par ailleurs, par des taux d'intérêt nominaux plus bas. Il ne peut cependant pas être exclu que l'inflation soit durablement faible et que les taux d'intérêt remontent néanmoins plus vite que prévu parce que, par exemple, les taux à long terme européens suivent les taux américains qui remontent eux-mêmes plus vite ou parce que les marchés financiers éprouvent de nouveau des doutes sur la stabilité financière de la zone euro.

⁸⁹ Une perte supplémentaire est constatée l'année suivante en raison du décalage de recouvrement de certains impôts (sur le revenu et les bénéfices des sociétés ou sur la valeur ajoutée des entreprises). La perte totale n'atteint cependant pas 1 % des recettes car l'assiette de certains prélèvements, comme les accises, est indépendante des prix.

Si ce ralentissement des prix est perçu tardivement dans l'année, les prestations sociales indexées ont déjà été revalorisées et les budgets, votés en valeur, peuvent difficilement être modifiés. La baisse de l'inflation n'a alors d'impact que sur la charge d'indexation des obligations indexées du Trésor (OATi) qui, en comptabilité nationale, dépend du glissement des prix en fin d'année. Pour une baisse de 1 point de l'inflation, les dépenses publiques sont de ce fait réduites de 2 Md€.

En conséquence, le déficit public de l'exercice en cours est majoré d'environ 5 Md€. Cet impact est un peu plus faible l'année suivante dans la mesure où la revalorisation des prestations sociales est diminuée de l'écart entre l'inflation prévue et constatée l'année considérée⁹⁰.

b) L'impact d'une baisse anticipée de l'inflation sur le déficit

Si le ralentissement de l'inflation est anticipé, ce qui est le cas pour 2016 et 2017 dans le programme de stabilité par rapport à la loi de programmation, les pertes de recettes sont les mêmes que précédemment, mais les prestations sociales sont indexées sur la nouvelle prévision d'inflation et les budgets peuvent être ajustés à la baisse.

Dans ces conditions, les dépenses doivent pouvoir être réduites d'un même montant que les recettes, et la révision à la baisse de l'inflation devrait avoir peu d'impact sur le déficit public. Encore faut-il, pour que les dépenses puissent être suffisamment ajustées à la baisse, que les mécanismes conduisant à accroître les dépenses indépendamment de l'inflation, comme le GVT positif, ne soient pas trop forts.

La révision à la baisse de l'inflation entre la loi de programmation et le programme de stabilité a ainsi assez peu d'effet sur le déficit public prévu par le Gouvernement pour 2016 et 2017, en raison des effets mécaniques de cette baisse de l'inflation et des mesures annoncées pour réduire, par exemple, le budget de l'État et l'ONDAM.

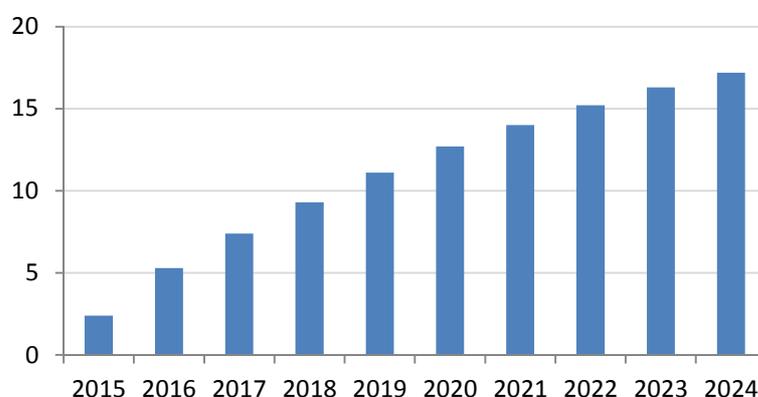
⁹⁰ Même si, en sens inverse, la baisse de l'inflation a des effets supplémentaires à la baisse sur certains impôts (cf. ci-dessus) l'année suivante.

2 - L'impact d'une variation des taux d'intérêt

Les prévisions de charge d'intérêts du programme de stabilité reposent sur les hypothèses suivantes : les taux courts (BTF trois mois) en fin d'année passeraient de - 0,05 % en 2015 à 0,25 % en 2016 puis 1,0 % en 2017 ; les taux longs (OAT 10 ans) de 1,2 % en 2015 à 2,1 % en 2016 puis 3,0 % en 2017.

Une hausse plus forte ou plus rapide des taux aurait un impact très rapide sur la charge d'intérêts des emprunts émis pour couvrir le déficit de l'exercice, un impact également rapide sur celle des emprunts à court terme et un impact très progressif sur celle des dettes à long terme, au fur et à mesure de leur renouvellement. La durée de vie moyenne de la dette à moyen et long terme étant de presque 8 ans et certains emprunts ayant une échéance à 50 ans, cet effet est très étalé dans le temps.

Graphique n° 19 : impact d'un choc de 100 points de base en 2015 sur les charges d'intérêt (en Md€)



Source : projet annuel de performances de la mission engagements financiers de l'État pour 2016 ; Cour des comptes.

Au total, selon l'agence France Trésor, une hausse de 100 points de base de tous les taux d'intérêt en 2015 entraînerait, à titre

d'illustration, une augmentation de la charge d'intérêts de 2,4 Md€ cette même année, de 5,3 Md€ en 2016, de 7,4 Md€ en 2017, puis de 12,7 Md€ en 2020 et 17,2 Md€ en 2024⁹¹.

En outre, un tel choc sur les taux d'intérêt aurait un impact négatif sur l'activité économique et donc sur les recettes publiques. Selon les analyses de sensibilité présentées en annexe du programme de stabilité, une hausse de 100 points de base du taux directeur de la banque centrale européenne, au-delà de la hausse déjà prévue dans le programme de stabilité, entraînerait une baisse du PIB de 0,3 % l'année suivante, compte tenu de sa répercussion sur les taux longs. Le déficit primaire en serait accru d'environ 3 Md€. En y ajoutant la hausse de 5 Md€ des charges d'intérêts, le déficit public serait accru de 8 Md€.

III - Une réduction du déficit qui ne repose pas assez sur des mesures structurelles d'économies

La réduction du déficit structurel inscrite dans le programme de stabilité, un peu plus forte que dans la loi de programmation, est majorée par une révision non justifiée de la croissance potentielle. En outre, elle porte entièrement sur les dépenses et suppose de réaliser des économies qui ne sont pas documentées. Les réformes structurelles permettant de réduire durablement les dépenses publiques, en points de PIB, restent à définir et à mettre en œuvre.

A - Un ajustement structurel majoré par une révision non justifiée de la croissance potentielle

1 - Un ajustement structurel de 0,5 point de PIB par an dans le programme de stabilité

Le programme de stabilité prévoit un ajustement structurel (réduction du déficit structurel) de 0,5 point de PIB chacune des années

⁹¹ Charge d'intérêts en comptabilité nationale.

2016 et 2017. Il est un peu plus fort que dans la loi de programmation (0,3 point de PIB en 2016 et 0,5 point en 2017) en raison, selon le Gouvernement, du nouveau programme d'économies de 5 Md€ qui sera mis en œuvre en 2016.

Les règles européennes

Un ajustement structurel de 0,5 point de PIB est le minimum requis par le pacte de stabilité et de croissance européen dans son volet « préventif », c'est-à-dire pour les pays qui, sans être en situation de déficit excessif, n'ont pas atteint l'équilibre structurel de leurs comptes publics.

Les pays, comme la France, qui ont un déficit excessif et relèvent du volet « correctif » du pacte doivent revenir à une situation où ils respectent les plafonds de déficit (3,0 % du PIB) et d'endettement (60 %) en suivant les recommandations du Conseil de l'Union européenne.

Ces recommandations portent sur le déficit effectif mais aussi sur le déficit structurel. Le traité de 2012 sur la coordination, la stabilité et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire impose d'ailleurs à tous les pays dont les comptes publics ne sont pas à l'équilibre structurel, indépendamment du fait qu'ils sont ou non en situation de déficit excessif, de suivre une trajectoire de convergence vers cet équilibre inscrite dans le droit national, sans toutefois prescrire un ajustement structurel minimal pour les pays en situation de déficit excessif.

Le Conseil de l'Union européenne recommande toutefois souvent à ces derniers un ajustement structurel d'au moins 0,5 point de PIB, et il a recommandé à la France dans sa décision de février 2015 de réaliser un ajustement de 0,8 point de PIB en 2016 et 0,9 point en 2017.

2 - Une révision non justifiée de la croissance potentielle

La croissance potentielle retenue par le Gouvernement en avril 2015, dans le programme de stabilité, pour 2016 et 2017 (1,5 % chacune de ces deux années) est supérieure à celle inscrite dans la loi de

programmation du 29 décembre 2014 (1,3 % chacune de ces deux années)⁹².

Cette révision à la hausse de la croissance potentielle permet de réduire le déficit structurel de 0,1 point de PIB en 2016 puis de 0,1 point supplémentaire en 2017 et donc de majorer l'ajustement structurel de 0,1 point chacune des années 2016 et 2017 dans le programme de stabilité.

Dans son avis du 13 avril 2015 sur le programme de stabilité, le Haut Conseil des finances publiques « regrette que la croissance potentielle, dont l'estimation est entourée de fortes incertitudes, ait été revue quelques mois seulement après l'adoption de la loi de programmation de décembre 2014. Cette révision rend peu lisible le partage entre les composantes conjoncturelle et structurelle du solde public et plus difficile l'analyse de la politique budgétaire ».

Il considère qu'il s'agit d'un « problème de principe » indépendamment de l'ampleur de cette révision et des raisons avancées par l'administration pour la justifier (prise en compte de l'impact sur le PIB potentiel des réformes structurelles engagées par le Gouvernement).

Il est, pour la Cour, d'autant plus regrettable que le partage entre les composantes conjoncturelle et structurelle du solde public soit ainsi rendu encore moins lisible qu'il sera particulièrement important à analyser dans les prochaines années. En effet, si la croissance retrouve un rythme plus soutenu, le déficit effectif diminuera mécaniquement, ce qui donnera l'impression de retrouver des marges budgétaires pour accroître les dépenses ou diminuer les prélèvements. Il sera donc d'autant plus nécessaire de bien distinguer, dans cette baisse du déficit, ce qui relève de la conjoncture et de mesures de redressement. Cette distinction risque d'être brouillée par des modifications fréquentes des estimations de la croissance potentielle et du déficit structurel, du type de celles effectuées entre décembre 2015 et avril 2015.

Cette révision de la croissance potentielle pose par ailleurs un problème de cohérence du scénario macroéconomique du programme de

⁹² Pour 2018, elle a été révisée de 1,2 % dans la loi de programmation à 1,4 % dans le programme de stabilité.

stabilité. En effet, la croissance potentielle retenue étant plus forte, il reste en fin de période de programmation un écart important entre le PIB potentiel et le PIB effectif. Or, cet écart signifie que les facteurs de production disponibles (capital et travail) sont peu utilisés, que les entreprises n'ont donc pas besoin d'investir et d'embaucher et qu'il n'y a donc pas de tensions sur les salaires. Il est donc peu compatible avec l'accélération de l'investissement, de l'inflation et des salaires retenue par ailleurs dans le scénario du Gouvernement.

B - La nécessité de mesures structurelles d'économies

L'effort structurel inscrit dans le programme de stabilité s'élève à 0,6 point de PIB en 2016 et 0,4 point de PIB en 2017⁹³. Il diffère de l'ajustement structurel (0,5 point en 2016 et 2017) principalement du fait de l'évolution des recettes non fiscales et de l'élasticité des prélèvements obligatoires⁹⁴.

Les mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires⁹⁵ ont une contribution nulle à l'effort structurel en 2016 et négative en 2017 (- 0,2 point de PIB).

L'effort structurel prévu en matière de maîtrise des dépenses représente 0,6 point de PIB chacune des années 2016 et 2017. Il est certes majoré de 0,1 point de PIB du fait de la révision à la hausse de 0,2 point de la croissance potentielle⁹⁶, mais il est sensiblement plus important que celui réalisé sur les années 2011-2014, qui a été nul en moyenne.

⁹³ En intégrant dans l'effort structurel sur les recettes la « clé en crédit d'impôt » que distingue le programme de stabilité et qui correspond à un écart entre les montants de certains crédits d'impôt en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale.

⁹⁴ L'ajustement structurel est estimé en supposant que cette élasticité est strictement égale à 1,0 et diffère de l'effort structurel si ce n'est pas le cas. Dans le programme de stabilité, elle est arrondie à 1,0 en 2016 et 2017 mais est en réalité différente de 1,0.

⁹⁵ Hors impact des contentieux communautaires qui sont considérés comme des « mesures ponctuelles et temporaires » n'intervenant ni dans le calcul de l'ajustement structurel ni dans celui de l'effort structurel.

⁹⁶ En effet, l'effort structurel en dépenses correspond à la moitié environ de l'écart entre la croissance potentielle et la croissance en volume des dépenses.

La France prévoit ainsi de réaliser dans les années qui viennent l'effort de maîtrise des dépenses publiques que les autres grands pays européens, comme on l'a vu, ont déjà accompli dans les années qui ont suivi la crise. Il repose sur le respect des objectifs de dépenses et la pleine réalisation des économies annoncées.

Les développements qui suivent portent sur les réformes prévues dans le programme de stabilité et la nouvelle démarche de « revue des dépenses publiques » mise en place par le Gouvernement conformément aux dispositions de la loi de programmation de décembre 2014.

1 - Des économies structurelles insuffisantes dans le programme de stabilité

Dans une récente note d'analyse⁹⁷, le commissariat général à la stratégie et à la prospective (« France Stratégie ») a examiné si les mesures de réduction des dépenses publiques menées ces dernières années dans une douzaine de pays européens ont été sélectives, au sens où elles ont modifié la répartition des dépenses publiques par nature, ou si elles ont au contraire privilégié une réduction homothétique des dépenses assimilable à une « politique du rabot ». Il en ressort que les pays qui ont le plus réduit leurs dépenses sont généralement ceux qui ont été les plus sélectifs et que la France figure parmi les moins sélectifs.

Le programme de stabilité présente le poids des principales dépenses publiques par nature en pourcentage du PIB sur les années 2014 et 2018 qui résulte des mesures envisagées de maîtrise des dépenses (tableau n° 23).

⁹⁷ « Quelle sélectivité dans la réduction des dépenses publiques ? », N. Lorach et A. Sode ; note d'analyse n° 28, avril 2015.

Tableau n° 23 : les dépenses publiques dans le programme de stabilité

Dépenses	% du PIB en 2014 (a)	% du PIB en 2018 (b)	Baisse relative (a-b)/a
Dépenses primaires	55,0	52,5	4,5 %
Masse salariale	13,0	12,2	6,2 %
Achats courants	5,1	4,6	10,0 %
Prestations sociales hors chômage	24,5	24,1	1,6 %
Investissements	3,7	3,2	13,5 %
Autres dépenses	8,7	8,4	3,4 %

Source : programme de stabilité 2014-2019 ; Cour des comptes.

La baisse relative des dépenses qui est envisagée (écart entre le montant de la dépense en part de PIB en 2018 et 2014 rapporté à son montant initial) est très différente d'une catégorie à l'autre, ce qui montre une certaine sélectivité. Cependant, le tableau met aussi en évidence des efforts beaucoup plus importants sur les dépenses les plus faciles à réduire sans réformes : les investissements⁹⁸ et les achats courants de biens et services, au contraire des prestations sociales⁹⁹.

Comme on le verra plus loin, l'enjeu de l'investissement public en France n'est pas le montant des dépenses réalisées mais leur qualité et la baisse en pourcentage du PIB inscrite dans le programme de stabilité n'est pas nécessairement injustifiée.

En revanche, alors que d'importantes réformes des dépenses sociales restent nécessaires pour résorber le déficit des administrations sociales, leur diminution programmée à l'horizon 2018 dans le programme de stabilité paraît très faible. Dans ses rapports annuels sur la sécurité sociale, la Cour a formulé de nombreuses recommandations visant à réaliser des économies substantielles à travers une plus grande efficacité et un meilleur ciblage des dépenses.

⁹⁸ La formation brute de capital fixe dans ce tableau.

⁹⁹ Hors allocations de chômage, dont le programme de stabilité prévoit une diminution en cohérence avec les prévisions de baisse du chômage du Gouvernement.

Le programme de stabilité repose sur de nombreuses mesures visant à réduire les ressources allouées aux gestionnaires de crédits de l'État (à travers les normes budgétaires), du système de santé (à travers l'ONDAM), des opérateurs (à travers le plafonnement des taxes affectées) et des collectivités locales (à travers les concours financiers de l'État). Les réformes permettant à ces gestionnaires de remplir leurs missions avec des ressources réduites dans les prochaines années, comme le « virage ambulatoire » annoncé dans les hôpitaux, ne sont généralement pas documentées¹⁰⁰.

La pression ainsi exercée sur les gestionnaires peut certes les obliger à réaliser des gains de productivité et à ne plus acheter de biens et services inutiles, ce qui reste une source d'économies substantielles, mais elle ne suffira pas pour ramener le montant des dépenses publiques vers un niveau, en pourcentage du PIB, voisin de celui de nos principaux partenaires européens. Des réformes structurelles sont nécessaires pour réaliser les économies prévues par le programme de stabilité en 2016-2017, mais il n'en donne pas d'exemples significatifs.

2 - Une nouvelle revue des dépenses publiques articulée avec la procédure budgétaire

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2014, la Cour a observé que la modernisation de l'action publique (MAP) n'avait à l'origine, en 2012, aucun objectif budgétaire explicite. Si les comités interministériels de juillet et décembre 2013 ont fixé des objectifs d'économie, la MAP était, en juin 2014, loin d'avoir permis d'identifier des économies à la hauteur des enjeux.

La loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014 instaure une nouvelle procédure de « revue des dépenses publiques » mieux articulée avec la procédure budgétaire. Elle prévoit que le Gouvernement annexe au projet de loi de finances une liste des « revues de dépenses » menées au cours des douze derniers mois, avec les principaux constats et propositions en résultant ainsi que les objectifs d'économies attendues. Cette annexe doit aussi présenter la liste

¹⁰⁰ La réforme de l'organisation territoriale, par exemple, ne pourra dégager des économies que dans plusieurs années.

des revues de dépenses que le Gouvernement envisage de réaliser avant la fin du mois de février pour en présenter au Parlement les conclusions en vue du projet de loi de finances suivant.

Ces revues portent sur l'ensemble des dépenses des administrations publiques ainsi que sur les dépenses fiscales et sont réalisées par les corps d'inspection et de contrôle.

La procédure instaurée par la loi de programmation pourrait, d'un point de vue juridique, ne commencer qu'avec le dépôt du projet de loi de finances pour 2016. Anticipant cette obligation, les premières revues de dépenses sont, selon les indications du programme de stabilité, en cours et portent notamment sur la situation financière des universités, les écoles de fonctionnaires ou encore les aides personnelles au logement. Leurs conclusions devraient être intégrées à la construction du budget de 2016.

Il n'est cependant pas certain, au vu de ces exemples donnés dans le programme de stabilité, que les dépenses actuellement sous revue soient à la hauteur des enjeux.

CONCLUSION

Le programme de stabilité retient pour les années 2016 et 2017 des prévisions prudentes de croissance économique et d'évolution des recettes publiques. Il repose principalement sur un objectif ambitieux de stabilisation en volume des dépenses primaires des administrations publiques. Celui-ci impose la réalisation d'un programme d'économies d'environ 14,5 Md€ chacune de ces deux années, soit 29 Md€ au total, étant rappelé qu'il s'agit d'économies par rapport à une croissance tendancielle des dépenses dont l'estimation est largement conventionnelle.

Au-delà de ces économies déjà prévues dans la loi de programmation de décembre 2014, le Gouvernement a annoncé depuis un effort supplémentaire de 5 Md€ en 2016 qui vise à compenser les effets mécaniques d'une moindre inflation sur les dépenses en valeur. L'évolution des dépenses publiques en volume, identique dans le programme de stabilité et dans la loi de programmation, impose toujours un plan d'économies de 14,5 Md€ qui reste, à ce stade, peu documenté, alors même que des dépenses nouvelles ont été annoncées depuis la loi de programmation, dont certaines après le dépôt du programme de stabilité. Celui-ci ne présente pas les indispensables réformes qui permettraient d'inscrire la maîtrise des dépenses dans la durée.

Il est donc loin d'être acquis que le déficit public soit ramené à 3,3 % du PIB en 2016 et 2,7 % en 2017.

Si la reprise de la croissance se confirme, elle aura pour effet de réduire mécaniquement le déficit public, ce qui rend d'autant plus nécessaire de suivre attentivement l'évolution du solde structurel et d'en viser l'amélioration. La stabilisation en volume des dépenses hors charges d'intérêts en 2016 et 2017 est à cet égard un objectif indispensable. Cet objectif est également ambitieux au regard de l'évolution des dépenses au cours des années précédentes, plus particulièrement dans un contexte de reprise de la croissance, qui pourrait inviter à une atténuation des efforts.

Chapitre V

Les investissements publics

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2013¹⁰¹, la Cour avait présenté les pistes d'économies issues de ses travaux les plus récents dans l'ensemble du champ des dépenses publiques. Dans son rapport de 2014¹⁰², elle a développé ces pistes d'économie dans trois domaines : les dépenses de personnel des administrations publiques ; les dépenses des collectivités territoriales ; les dépenses de l'assurance maladie. Cette année, elle consacre un chapitre du présent rapport à l'investissement public.

En effet, la baisse de l'investissement public, dans l'Union européenne depuis quelques années et en France en 2014, a soulevé des inquiétudes et conduit de nombreux économistes et responsables politiques, aux niveaux européen, national et local, à recommander des mesures pour le relancer, éventuellement en le soustrayant des dépenses et du déficit publics pour le préserver des contraintes budgétaires, parce qu'il permettrait de soutenir l'activité économique.

Il n'est cependant pas assuré que la France, contrairement à d'autres pays européens, souffre particulièrement d'un manque d'investissements publics. Il est encore moins certain que tous les investissements publics aient une utilité socio-économique avérée et doivent être indistinctement promus.

¹⁰¹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2013*. La Documentation française, juin 2013, 253 p., disponible www.ccomptes.fr

¹⁰² Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2014*. La Documentation française, juin 2014, 248 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Pour préciser les enjeux et éclairer ces débats, la Cour a d'abord examiné le mode de comptabilisation des investissements publics, leur montant et leur répartition en France. Elle a comparé l'évolution de l'investissement public en France au cours de ces dernières années et son niveau en 2014 à ceux qui sont observés dans les autres pays européens. Elle a ensuite rappelé quels sont les effets économiques des investissements publics en les distinguant selon l'horizon retenu, avant d'examiner les conditions de leur évaluation en France et les progrès à réaliser pour mieux investir.

I - Des dépenses publiques, représentant 4,5 points de PIB, financées surtout par les collectivités locales et l'État

A - Des dépenses de 4,5 points de PIB qui entrent dans le calcul du déficit public

La comptabilité nationale, notamment parce qu'elle permet des comparaisons internationales, est retenue pour examiner les investissements publics, dont le périmètre est d'abord précisé. Dans les comptes nationaux, les investissements des administrations publiques sont des dépenses publiques et ils accroissent donc le déficit public. Ce mode de comptabilisation doit être maintenu et il ne fait pas obstacle à la prise en compte des spécificités de l'investissement dans les procédures européennes de surveillance budgétaire.

1 - Des dépenses de 96 Md€ en 2014 en comptabilité nationale

La comptabilité nationale constitue la seule source de comparaison internationale en ce domaine et la seule qui fournisse des séries longues à périmètre constant. Ses principes et méthodes sont fixés par un règlement européen qui s'impose dans l'Union européenne et complète les règles établies par l'Organisation des Nations Unies.

Les comptes nationaux permettent de connaître la « formation brute de capital fixe » (FBCF) des administrations publiques (79 Md€ en 2014 en France, après 85 Md€ en 2013), qui est constituée des acquisitions, nettes des cessions, d'actifs corporels et, depuis l'adoption

du système européen de comptes nationaux de 2010, d'actifs incorporels, notamment ceux qui sont issus de la recherche et développement (de l'ordre de 16 Md€ en 2014). La réforme comptable de 2010 a aussi conduit à intégrer les achats d'équipements militaires dans la FBCF des administrations publiques (entre 4 et 10 Md€ par an, selon les années)¹⁰³.

Les administrations publiques (APU) ne comprennent pas les entreprises publiques du secteur marchand, c'est-à-dire celles dont les ventes couvrent plus de la moitié de leur coût, comme la SNCF ou EDF. Leurs investissements ne sont donc pas compris dans la FBCF des APU alors qu'ils sont considérés comme des investissements publics dans le langage courant et qu'ils représentent environ 26 Md€ en 2013, essentiellement dans le domaine de l'énergie (14 Md€), et des transports (9 Md)¹⁰⁴. Ce montant est globalement stable en part de PIB (1,2 %) depuis 2009. Il n'est pas possible de le comparer avec celui des autres pays - le périmètre des entreprises publiques étant différent d'un pays à l'autre et les données sur leurs investissements n'étant pas toujours collectées – ce qui conduit à ne pas retenir les investissements de ces entreprises.

Il est néanmoins possible d'identifier dans les comptes nationaux de l'ensemble des pays européens les subventions d'investissement versées par leurs administrations publiques à d'autres secteurs (17 Md€ en 2014 en France, après 18 Md€ en 2013). Elles comprennent celles qui sont attribuées aux entreprises publiques du secteur marchand, comme la SNCF, mais aussi celles attribuées aux entreprises privées. Elles peuvent être ajoutées à la FBCF des administrations publiques pour illustrer leur contribution à l'effort national d'investissement.

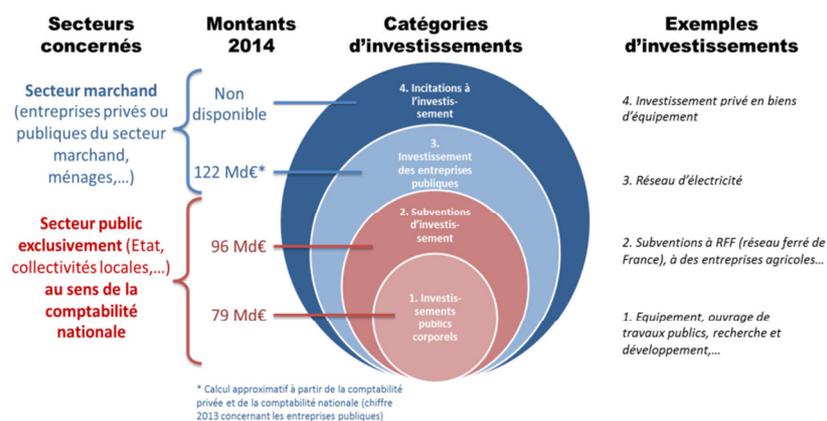
Le choix a donc été fait dans la suite de ce chapitre de désigner par « investissement public » la somme de la formation brute de capital fixe et des subventions d'investissement des administrations publiques (96 Md€ en 2014¹⁰⁵, après 103 Md€ en 2013).

¹⁰³ L'investissement militaire des administrations publiques ne comprend cependant pas certains investissements issus de programmes internationaux (A400M, etc.).

¹⁰⁴ Investissements des entreprises entrant dans le périmètre des comptes combinés établis par l'Agence des participations de l'État.

¹⁰⁵ Dont 4 Md€ d'équipements militaires.

Schéma n° 2 : différentes catégories d'investissements



Source : Cour des comptes à partir de données Insee (comptes nationaux)

Les investissements exclus des investissements publics

L'investissement public ainsi défini n'intègre pas les investissements réalisés par des entreprises privées dans le cadre de concessions de services publics, par exemple ceux des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou de réseaux de distribution d'eau. En revanche, les investissements réalisés dans le cadre de partenariats publics privés sont le plus souvent inclus par les comptes nationaux dans la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Les investissements financiers, tels que les prêts ou dotations en capital, sont exclus de la formation brute de capital fixe¹⁰⁶ des administrations publiques, comme des autres secteurs de l'économie. Certaines dépenses, comme celles d'éducation ou de santé, sont parfois considérées comme analogues à des investissements publics parce qu'elles peuvent contribuer à accroître la productivité de la population active et donc le PIB potentiel. Elles ne sont pas incluses dans la FBCF des administrations publiques, sauf pour la part correspondant à des acquisitions d'actifs (investissements des hôpitaux notamment).

¹⁰⁶ Les investissements d'avenir ne sont donc pas retracés dans les investissements publics lorsqu'ils prennent la forme d'apports en capital ou de prêts à des entreprises du secteur marchand. Ces dépenses représenteraient de 8 à 9 Md€ en cumul sur la période 2010-2026 et de l'ordre de 0,7 Md€ par an en moyenne sur 2010-2020.

2 - Une comptabilisation justifiée dans les dépenses prises en compte pour mesurer le déficit public

En comptabilité nationale, les investissements des administrations publiques sont compris dans les dépenses publiques et le déficit public est la différence entre les dépenses et les recettes publiques. Les investissements publics augmentent donc le déficit public alors que leur nature est très différente de celle des autres dépenses puisqu'ils accroissent le capital des administrations publiques et peuvent, par leur contribution à la productivité du secteur privé, conduire à augmenter les recettes futures.

Il est donc parfois proposé de soustraire l'investissement, tout au moins la formation brute de capital fixe, des dépenses publiques et, en conséquence, de la mesure du déficit public. Dès lors, une réduction de l'investissement public ne contribuant plus à réduire le déficit public, il pourrait ainsi être « sanctuarisé » dans le cadre des programmes d'ajustement budgétaire.

Ce mode de comptabilisation serait semblable à celui des entreprises, qui inscrivent le montant des investissements directement à l'actif de leur bilan sans le faire passer par le compte de résultats.

Ces propositions s'inspirent aussi de la comptabilité des collectivités territoriales et de la « règle d'or » qui s'applique à leurs budgets. Elles doivent en effet distinguer dans leurs budget et comptes une section de fonctionnement, au sein de laquelle les dépenses doivent être couvertes par des recettes de fonctionnement, et une section d'investissement. Au sein de celle-ci, le remboursement des emprunts passés doit être financé par l'excédent de la section de fonctionnement ou par des ressources définitivement acquises (subventions d'équipement par exemple). Les nouveaux emprunts ne peuvent donc financer que de nouveaux investissements.

Toutefois, si une telle réforme était mise en œuvre, d'autres charges devraient être ajoutées aux dépenses publiques.

En effet, les dépenses inscrites au compte de résultat des entreprises doivent inclure les dotations aux amortissements qui permettent de constater la perte de valeur des actifs immobilisés en raison notamment de leur usure ou de leur obsolescence. C'est aussi théoriquement le cas des collectivités locales dont les charges inscrites en section de fonctionnement doivent inclure les dotations aux

amortissements, à certaines conditions prévues par le code général des collectivités territoriales. Les rapports des chambres régionales et territoriales des comptes relèvent cependant fréquemment des manquements à cette obligation.¹⁰⁷

Or les dépenses publiques de la comptabilité nationale ne comprennent pas de dotations aux amortissements. Si la formation brute de capital fixe devait en être soustraite, comme en comptabilité d'entreprise, il conviendrait alors d'y ajouter une charge d'amortissement des actifs immobilisés.

Celle-ci est estimée par l'Insee¹⁰⁸ à 74 Md€ en 2014, sous l'appellation « consommation de capital fixe », pour les administrations publiques alors que la formation brute de capital fixe des administrations publiques s'élève à 79 Md€. L'enjeu d'une substitution de la consommation de capital fixe à la dépense d'investissement public est donc de l'ordre de 5 Md€ par an. Pour les seules administrations locales, la formation brute de capital fixe est de 45 Md€ en 2014 et la consommation de capital fixe de 40 Md€.

En outre, un tel changement de méthode présenterait des risques pour les finances publiques. Son objectif serait en effet de déduire du déficit des administrations publiques les dépenses qui sont à porter à leur actif parce qu'elles accroissent la capacité de production de la Nation et donc les recettes futures de ces administrations.

Or les investissements ne sont pas les seules dépenses auxquelles on peut prêter cette caractéristique. Les dépenses courantes d'éducation ou encore les dépenses de santé, par exemple, peuvent également avoir pour effet de rehausser le PIB potentiel à long terme en relevant le niveau de qualification ou la santé de la population.

Une telle extension des dépenses soustraites du déficit public conduirait à retirer à celui-ci toute signification et tout lien avec

¹⁰⁷ Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰⁸ Comme en comptabilité d'entreprise, son estimation repose sur des coefficients annuels d'amortissement assez conventionnels par nature de biens. À ce titre, l'Insee effectue ses calculs conformément aux recommandations des organisations internationales.

l'endettement, qui constitue *in fine* une donnée clé pour apprécier la situation des finances publiques d'un pays. Or, quels que soient ses mérites, l'investissement public contribue, comme toute autre dépense, à accroître l'endettement lorsque les comptes publics sont déficitaires, ce qui est le cas de pays comme la France. Lorsqu'ils sont excédentaires, ce qui est le cas de pays comme l'Allemagne, il a seulement pour effet de limiter le désendettement.

Enfin, ce changement de méthode comptable, qui supposerait un accord international¹⁰⁹, n'est pas nécessaire pour prendre en compte la spécificité des investissements publics dans les procédures de coordination des politiques budgétaires dans l'Union européenne (cf. encadré ci-dessous).

Une spécificité de l'investissement public déjà prise en compte par les règles européennes

L'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne définit la procédure qui s'applique aux pays en situation de déficit public excessif, c'est-à-dire ceux dont le déficit ou la dette dépassent les seuils de 3 et 60 % du PIB. Cette procédure commence par un rapport de la Commission européenne au Conseil sur la base duquel ce dernier décide s'il y a ou non déficit excessif. Le rapport de la Commission doit examiner « si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents ».

Les règlements constituant le pacte de stabilité et de croissance précisent que « le Conseil et la Commission procèdent à une évaluation globale équilibrée de tous les facteurs pertinents » pour apprécier si un pays se trouve en situation de déficit excessif. Ils prévoient aussi que l'objectif à moyen terme de solde structurel est fixé « en tenant compte des besoins en investissements publics » et qu'une déviation temporaire de la trajectoire d'évolution du solde structurel vers cet objectif peut être autorisée, dans certaines conditions, si elle résulte d'un surcroît d'investissements cofinancés par l'Union européenne.

¹⁰⁹ Le système européen de comptes nationaux de 2010, actuellement en vigueur, reprend et complète le système actuel de comptes des Nations-Unies qui date de 2008 et a modifié le précédent qui datait de 1993.

Dans sa communication du 26 novembre 2014 sur « un plan d'investissement pour l'Europe », la Commission note que « les États membres qui disposent de marges budgétaires devraient investir davantage. Ceux dont les capacités budgétaires sont plus limitées devraient privilégier les investissements et les dépenses consacrées à la croissance dans leur budget ».

Elle a elle-même lancé un plan d'investissements, publics et privés, de 315 Md€ sur trois ans (le « plan Juncker ») qui sera porté par un Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) doté d'au moins 21 Md€ par le budget de l'Union européenne et par un apport en capital de la banque européenne d'investissement. Elle a appelé les États membres à « injecter des ressources financières supplémentaires dans le FEIS ».

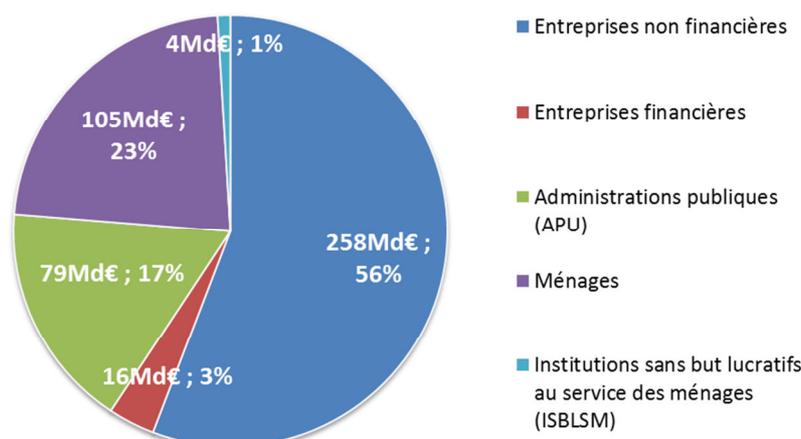
Dans une communication du 13 janvier 2015, elle a précisé que les contributions des États membres au FEIS feraient l'objet d'un traitement particulier dans le cadre des procédures de surveillance et de coordination des politiques budgétaires. Elles seront notamment considérées comme des mesures temporaires et ponctuelles pour estimer le solde structurel et comme un « facteur pertinent » pour justifier qu'un dépassement « léger et temporaire » des seuils de déficit et de dette n'entraîne pas le lancement d'une procédure pour déficit excessif.

B - Des dépenses de natures diverses financées principalement par les collectivités locales et l'État

La formation brute de capital fixe publique en France a représenté 79 Md€ en 2014 et les subventions d'investissement 17 Md€, soit respectivement 3,7 et 0,8 points de PIB. Ces dépenses sont financées principalement, et presque à égalité dans le nouveau système de comptes nationaux, par les collectivités locales et par l'État et ses agences.

La formation brute de capital fixe s'élève en France, tous secteurs confondus, à 462 Md€ en 2013 (22 % du PIB). Elle est majoritairement portée par les entreprises non financières (56 % du total) et, dans une moindre mesure, par les ménages (23 %) et les administrations publiques (17 %). En ajoutant les subventions d'investissement, l'effort d'investissement porté par les administrations publiques représente 21 % de l'investissement total en France.

Graphique n° 20 : formation brute de capital fixe (FBCF) par secteur en France (en Md€ et en % du total, en 2014)



Source : Cour des comptes à partir de données INSEE (comptes nationaux)

1 - Des investissements publics portés à parts égales par les collectivités locales et par l'État

Les investissements publics y compris les subventions d'investissement sont principalement portés par les administrations publiques locales (44 % du total en 2014) et par l'État et ses opérateurs (47 % du total). Les organismes de sécurité sociale, en particulier les hôpitaux, en portent environ le dixième.

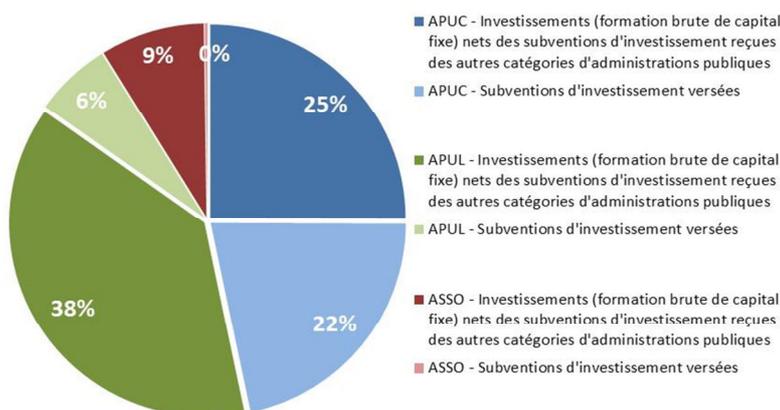
Les subventions d'investissement versées par l'État et ses opérateurs sont relativement plus importantes que celles versées par les administrations publiques locales. Dès lors, s'agissant de la seule formation brute de capital fixe, la part des administrations publiques locales est de 58 % et celle de l'État et de ses opérateurs de 31 %.

Avec la mise en place du nouveau référentiel de comptabilité nationale (SEC 2010 ; cf. annexe n° 3), la part des administrations locales a diminué (elle était des deux tiers avec le précédent référentiel), car l'équipement militaire (de l'ordre de 4 à 10 Md€ par an) et, surtout, la recherche et développement (de 16 à 17 Md€), principalement à la charge de l'État, et de ses agences, sont désormais considérés comme des investissements publics. Les études économiques montrent en effet depuis

longtemps que les dépenses de recherche et développement ont un impact au moins aussi important que les investissements corporels sur la production potentielle.

La part de l'investissement local dans l'investissement de l'ensemble des administrations publiques est restée stable, à référentiel constant, depuis plus de 30 ans si l'on exclut les effets de la décentralisation et les variations annuelles liées au cycle électoral communal.

Graphique n° 21 : répartition de l'investissement public et des subventions d'investissement par catégorie d'administrations (en % du total en 2014)



Note de lecture : les APUC, ou administrations publiques centrales (comprenant l'État et les organismes divers d'administration centrale), sont représentées en bleu. Les APUL, administrations publiques locales (comprenant les collectivités locales et les entités associées), sont représentées en vert et les ASSO, administrations de sécurité sociale (comprenant notamment les hôpitaux), sont représentées en rouge. En couleur claire sont représentées les subventions d'investissement versées et en couleur foncée les investissements directement réalisés par le sous-secteur des administrations publiques. Par exemple, l'État porte de manière directe 25 % des investissements.

Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat et de la DGFIP (comptes nationaux)

2 - Un investissement public orienté vers le bâtiment et les travaux publics dans les collectivités locales et la recherche dans les administrations centrales

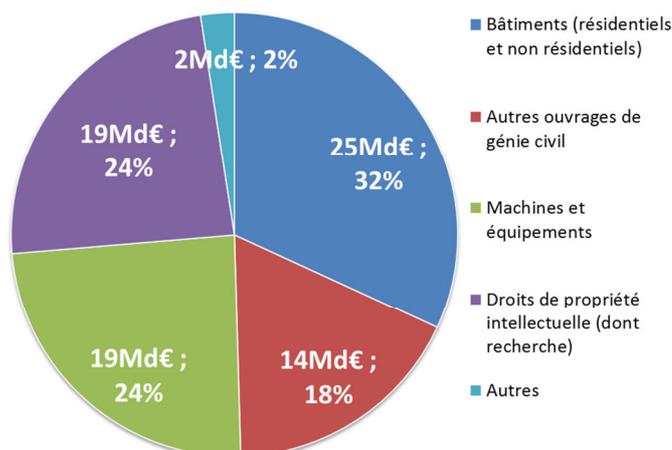
L'investissement peut prendre des formes et répondre à des besoins multiples. Il peut se traduire par l'ajout de nouveaux équipements ou permettre de prolonger la durée de vie de ceux qui existent. Les équipements nouveaux peuvent offrir de nouveaux services, en induisant alors des dépenses de fonctionnement supplémentaires, ou permettre de réaliser des gains de productivité, entraînant alors une réduction des dépenses de fonctionnement. Ils peuvent avoir un impact plus ou moins important sur la production potentielle du pays avec, par exemple, d'un côté la construction de bâtiments administratifs sans conséquences évidentes sur la croissance potentielle, et, d'un autre côté, la recherche et développement qui a vocation à l'élever.

Les développements qui suivent présentent une typologie de la formation brute de capital fixe selon la nature des actifs concernés (bâtiments, machines, etc.) car elle est la seule pour laquelle des données agrégées sont disponibles.

a) Des investissements globalement orientés vers le bâtiment et les travaux publics

La formation brute de capital fixe est concentrée sur les bâtiments et les travaux publics (pour près de la moitié), sur les équipements (pour un quart) et sur la recherche et développement (pour un cinquième). L'investissement militaire représente de 4 à 10 Md€ par an, réparti entre des bâtiments et ouvrages d'art, des équipements et de la recherche.

Graphique n° 22 : répartition de la formation brute de capital fixe (FBCF) en France par produit (en Md€ et en % du total, en 2014)



Source : Cour des comptes à partir de données de la DGFIP et de l'Insee (à partir de données issues des comptes nationaux)

b) Des orientations distinctes suivant les catégories d'administrations

Pour autant, les différentes catégories d'administration publique n'investissent pas dans les mêmes produits (cf. graphique n° 23). En particulier, plus de la moitié de l'investissement de l'État et de ses agences correspond à de la recherche et à l'acquisition de droits de propriété intellectuelle tandis que l'investissement des administrations locales est composé pour près des deux tiers d'équipement dont la réalisation fait appel aux entreprises du bâtiment et des travaux publics (contre un peu plus d'un cinquième pour l'État et ses agences).

Les investissements portés par l'État apparaissent complémentaires de ceux des administrations locales en termes de produits, car moins orientés vers l'équipement en bâtiments et ouvrages d'art, et plus vers le soutien de la croissance à long terme.

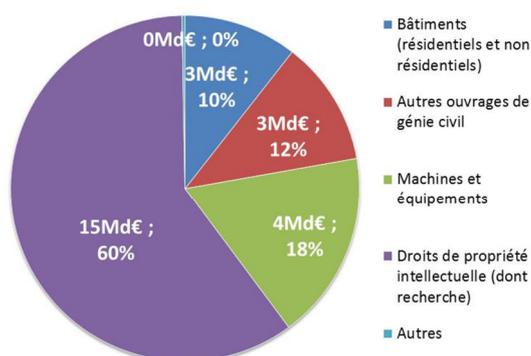
Les programmes d'investissements d'avenir

Les programmes d'investissement d'avenir visent à améliorer la compétitivité de la France et à favoriser une croissance performante et durable, au travers du financement de projets d'investissement dans la recherche et l'innovation. Deux programmes d'investissements d'avenir sont en cours : le premier (PIA 1) de près de 35 Md€, lancé par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, et le deuxième (PIA 2) de 12 Md€, lancé par la LFI pour 2014. Ces programmes permettent de financer de nombreuses actions couvrant notamment les secteurs de la recherche fondamentale, de l'innovation industrielle, la formation etc.

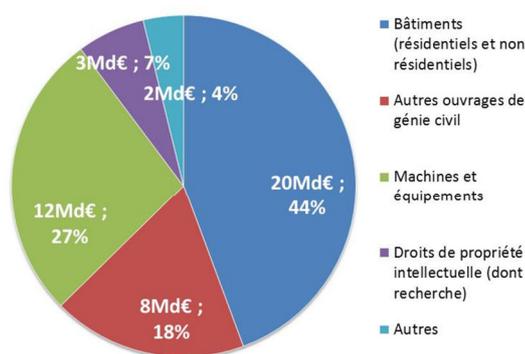
Ils prévoient un processus de sélection des projets piloté par le Commissariat général à l'investissement, sous l'autorité du Premier ministre. À condition qu'il soit strictement respecté, et ce n'a pas systématiquement été le cas en 2014 (cf. à ce sujet le rapport de la Cour sur le budget de l'État en 2014), ce processus de sélection doit permettre de ne retenir que les projets porteurs d'une rentabilité socio-économique suffisante.

Graphique n° 23 : répartition de l'investissement public en France par produit (en %, en 2014)

Investissements portés par les administrations centrales (État et les agences associées)



Investissements portés par les administrations publiques locales (ou APUL)



Source : Cour des comptes à partir de données de la DGFIP et de l'Insee (comptes nationaux)

II - Un investissement public plus élevé en France que dans les autres pays européens

Bien que la définition de la formation brute de capital fixe et des subventions d'investissement des administrations publiques soit harmonisée au niveau européen, plusieurs difficultés subsistent pour effectuer des comparaisons internationales.

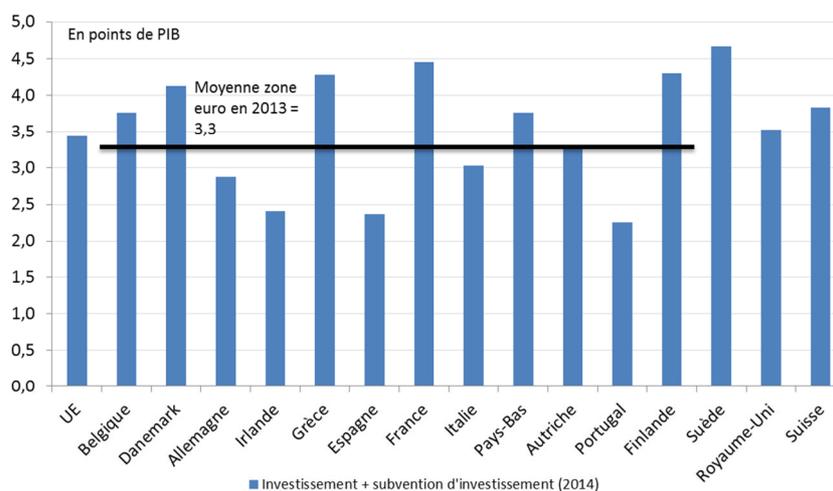
Le périmètre de compétence des administrations publiques n'est pas identique entre les pays et dépend notamment du degré d'externalisation de certaines dépenses publiques : par exemple, en Autriche, toutes les constructions d'autoroutes et une grande partie du parc immobilier ont été transférées à des entreprises publiques, situées en dehors des administrations publiques, ou au secteur privé.

Les différences entre les niveaux d'investissement public peuvent également provenir de nombreux facteurs structurels, comme la dispersion géographique de la population et sa structure démographique. En effet, l'étalement géographique nécessite de mettre en place des modalités de transport adéquates. Une population jeune peut nécessiter des investissements en termes d'infrastructures scolaires et un pays à la population vieillissante doit rendre ses infrastructures plus accessibles. Les comparaisons ci-après doivent donc se lire en ayant à l'esprit d'éventuels facteurs explicatifs structurels.

A - Un niveau d'investissement public en 2014 plus élevé en France que dans les autres pays d'Europe

1 - Un niveau élevé d'investissement public en France

Le niveau de l'investissement public est plus élevé en France (4,5 % du PIB) que dans la plupart des pays d'Europe en 2014 (3,3 % du PIB de la zone euro), comme le montre le graphique n° 24. Ce niveau des investissements publics en France était déjà l'un des plus élevés des pays européens en 2003.

Graphique n° 24 : l'investissement public en 2014 (en % du PIB)

Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux)

En dehors des pays placés sous programme d'ajustement macro-économique (Grèce, Irlande et Portugal¹¹⁰) ou bancaire (Espagne), les investissements publics se situent entre trois et cinq points de PIB et leur part dans le total des dépenses publiques est comprise entre 6 et 9 %.

2 - Un renouvellement du capital assuré en France comme dans la plupart des pays d'Europe

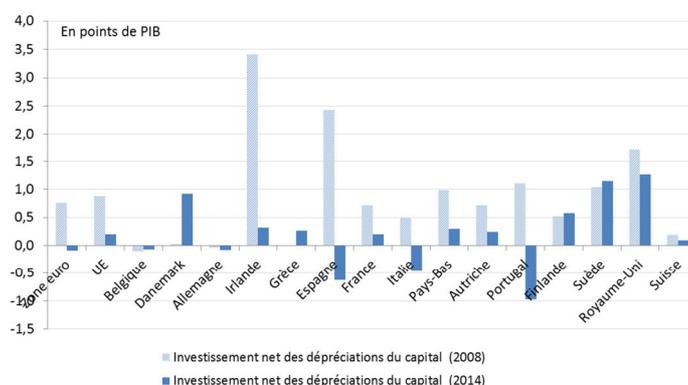
L'effort d'investissement public doit également être apprécié au regard des besoins de renouvellement du capital accumulé grâce aux investissements effectués par le passé¹¹¹, ce que présente le graphique suivant. Ces besoins de renouvellement correspondent aux

¹¹⁰ La Grèce et le Portugal bénéficient d'un niveau élevé des cofinancements des investissements publics par l'Union européenne.

¹¹¹ Le niveau d'investissement nécessaire au renouvellement des infrastructures existantes est apprécié par la consommation de capital fixe des comptes nationaux qui mesure la perte de valeur du capital non financier due à l'usure et à l'obsolescence.

investissements nécessaires pour maintenir constant le niveau de capital des administrations publiques.

Graphique n° 25 : niveau de la formation brute de capital fixe (FBCF) comparé au niveau nécessaire pour assurer le renouvellement du capital en 2008 et en 2014 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux)

Certains pays augmentent leur stock de capital (investissement net supérieur à zéro sur le graphique) et améliorent leurs infrastructures tandis que d'autres pays n'assurent pas le renouvellement du capital accumulé. C'est généralement le cas des pays qui ont le plus souffert de la crise (Grèce, Espagne, Portugal, Italie) et qui avaient beaucoup augmenté leur capital dans les années 2000.

Les autres pays, dont la France, ont préservé leurs investissements publics et, parfois, porté ailleurs la baisse des dépenses publiques (notamment la Finlande et le Royaume-Uni). En particulier, la France, à l'instar des Pays-Bas et de l'Autriche, continue à dégager un surcroît d'investissement net en 2014, malgré une diminution par rapport à 2008¹¹².

¹¹² En ce qui concerne la France, cette diminution de l'investissement net en part de PIB est essentiellement imputable à l'année 2014 (cf. Chapitre I).

En moyenne, les pays de l'Union européenne et de la zone euro accumulaient du capital en 2008, mais ce n'était plus le cas en 2014.

3 - Des infrastructures jugées généralement satisfaisantes en France

Au-delà de leur montant, d'autres indicateurs peuvent être mobilisés pour comparer les investissements publics entre pays. Les organisations internationales, et en particulier la Banque Mondiale, utilisent généralement plusieurs types d'indicateurs :

- i. des indicateurs de qualité des transports (densité des réseaux et infrastructures de transports, sur l'ensemble des types de transports) ;
- ii. des indicateurs d'efficacité de la politique énergétique (pertes d'énergie dans les réseaux...) ;
- iii. des indicateurs de développement des nouvelles technologies (pénétration des nouvelles technologies de l'information au sein d'une population donnée,...) ;
- iv. des indicateurs de densité du réseau de santé et des infrastructures d'éducation (densité du service hospitalier, des appareils de médecine, de l'accès à l'enseignement, etc.).

Ils peuvent être soit estimés à partir de données physiques, soit évalués à partir de sondage auprès de certaines catégories de population (opinion des citoyens, investisseurs, etc.). Au regard de ces indicateurs, le niveau des infrastructures de la France, notamment en termes de transports, est souvent reconnu comme très satisfaisant par les organisations internationales et les observateurs extérieurs.

Cependant, des rapports de la Cour montrent que, si la France dispose déjà d'un réseau dense d'infrastructures de transports, les investissements récents sont parfois orientés inutilement vers leur

extension plutôt que sur la maintenance et le renouvellement des parties anciennes de ce réseau¹¹³.

Un renforcement à venir des investissements publics en Allemagne

En Allemagne, le manque d'investissements ou le caractère vieillissant des infrastructures existantes a fait l'objet de nombreux rapports tant de la part des organisations internationales que des institutions publiques ou privées allemandes¹¹⁴. L'ensemble de ces études montre des besoins d'investissement s'élevant jusqu'à plusieurs dizaines de milliards d'euros par an tant en termes d'investissements nouveaux que de rénovations dans le secteur des transports, des hautes technologies, de l'énergie, etc.

Pour pallier ces insuffisances, le ministre de l'économie a annoncé le 28 août 2014 la création d'une commission d'experts pour le renforcement des investissements en Allemagne, ayant pour objectif « *d'avancer des idées et de faire des recommandations sur les moyens d'accroître les investissements publics et privés* ». Cette commission a rendu public le 21 avril 2015 son rapport qui préconise plusieurs mesures en faveur de l'investissement public et privé.

Parallèlement, en novembre 2014, le Gouvernement a annoncé la mise en place d'une enveloppe budgétaire de 10 Md€ pour l'amélioration ou la rénovation des infrastructures de transport, des infrastructures numériques, d'urbanisme et d'efficacité énergétique et, en mars 2015, d'une enveloppe de 5 Md€ pour les communes entre 2015 et 2018.

¹¹³ Cf. par exemple, Cour des comptes, *Rapport public thématique : La grande vitesse ferroviaire, un modèle porté au-delà de sa pertinence*, octobre 2014, 173 p., ou *Rapport public annuel 2015, Tome II : un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dole et Dijon*, p. 401-435, février 2015, 435 p. La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr ou Cour des comptes, *Référé, Le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin*, 1^{er} août 2012, 8 p., disponible également sur www.ccomptes.fr

¹¹⁴ Cf. notamment l'étude du 24 juin 2013 du *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* les conclusions du Fonds monétaire international concernant l'article IV pour l'Allemagne, les analyses de la Commission européenne dans le cadre de la procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques de 2014, le rapport de *TÜV Rheinland* sur les infrastructures nécessaires pour la couverture haut-débit d'août 2013.

4 - Des investissements publics dans la recherche et développement plus élevés que dans la moyenne des pays européens

S'agissant des investissements immatériels, le financement public de la dépense intérieure de recherche et développement est plus élevé en France (1,0 % du PIB en 2013) que dans la moyenne de la zone euro ou de l'Union européenne (0,7 % du PIB). Le financement privé (1,2 % du PIB) y est en revanche plus faible (1,4 % dans la zone euro ou l'Union européenne). De plus, la recherche apparaît insuffisamment appliquée et ne permet pas de positionner la France parmi les pays innovateurs en Europe. Au total, les entreprises françaises n'innovent pas assez par rapport à leurs concurrents étrangers, ce qui est une des causes de leur manque de compétitivité hors prix¹¹⁵.

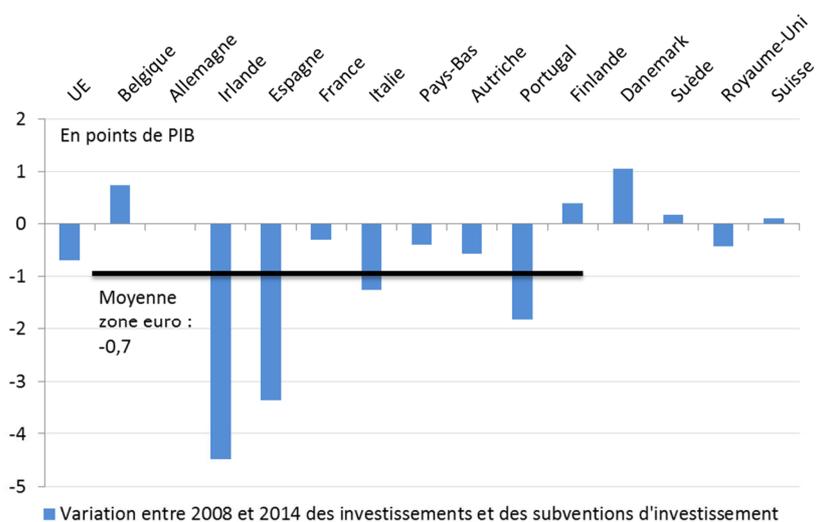
B - Une baisse des investissements publics plus faible en France que dans la plupart des pays européens

Au sein de la zone euro, les taux d'investissements de l'ensemble des secteurs d'activité ont reculé en moyenne sur les dix dernières années à la suite de la crise. En particulier, ce taux a diminué en moyenne en part du PIB pour les entreprises non financières, les ménages et, dans une moindre mesure, les administrations publiques. Un sous-investissement en Europe depuis la crise a été identifié par de nombreuses institutions françaises (dont le Commissariat général à la stratégie et à la prospective) ou internationale (Commission européenne, Fonds monétaire international, OCDE). En particulier, les travaux de la Commission montrent que le niveau d'investissement public et privé en Europe est en recul par rapport au PIB à la différence des zones économiques partenaires de l'Europe ainsi que par rapport aux évolutions constatées lors des précédentes périodes de récession (notamment en 1993).

Les investissements publics ont diminué entre 2008 et 2014 en proportion du PIB dans la plupart des pays européens, comme le montre le graphique n° 26 (- 0,7 point de PIB en moyenne sur la zone euro).

¹¹⁵ Cf. à ce titre, Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le financement public de la recherche, un enjeu national*. La Documentation française, juin 2013, 283 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Graphique n° 26 : variation de l'investissement public entre 2008 et 2014 au en Europe (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux)

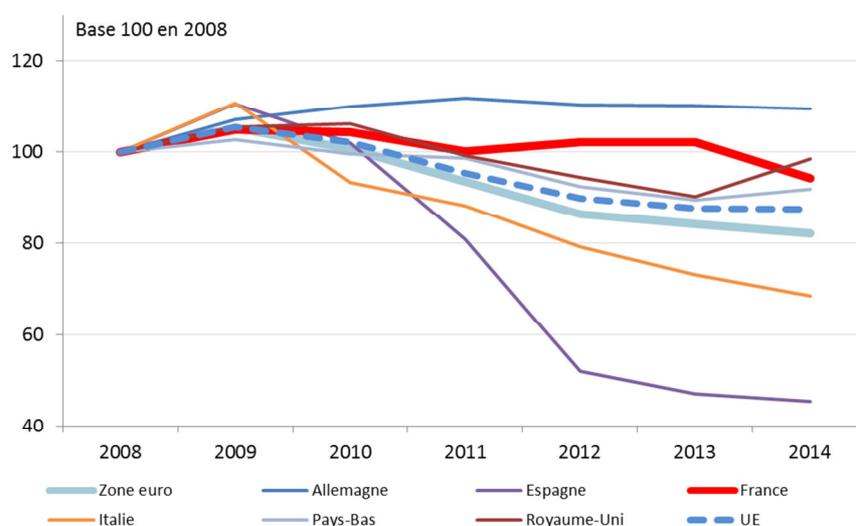
Ces diminutions sont concentrées dans les pays qui ont eu à mettre en œuvre des programmes de redressement budgétaire significatifs. En particulier, l'Irlande et l'Espagne ont diminué leur investissement public de plus de trois points de PIB entre 2003 et 2014. Une partie des autres pays européens, comme la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont diminué leurs investissements publics de quelques dixièmes de points de PIB sur la même période, tandis que d'autres les ont augmentés (Finlande, Suède, Danemark).

Dans certains pays, comme l'Espagne, une partie de cet ajustement correspond à la correction d'un surinvestissement dans certains domaines au cours des années précédentes. À titre d'exemple, une quinzaine d'aéroports espagnols ne couvrent pas un tiers de leur capacité et plusieurs sont en cessation d'activité et l'Espagne dispose de plus de lignes à grande vitesse que la France, tout en transportant six fois moins de voyageurs.

L'évolution de l'investissement public en volume de 2008 à 2014 (graphique n° 27) a été à peu près stable en France (sauf en 2014, cf. chapitre I) alors qu'elle a été négative en moyenne dans la zone euro,

dans l'Union européenne, en Italie et en Espagne et positive en Allemagne¹¹⁶.

Graphique n° 27 : évolution de l'investissement public en volume¹¹⁷ en Europe (en base 100 en 2008)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux)

III - Une pertinence des investissements publics à mieux évaluer

Il n'y a pas de signes manifestes d'un sous-investissement public en France, mais de nombreux rapports, notamment ceux de la Cour, mettent en évidence la pertinence insuffisante des investissements réalisés. Si l'investissement public a, dans certaines conditions, des effets

¹¹⁶ Les différences entre les évolutions de l'investissement public selon les pays résultant pour partie d'écart entre les taux de croissance des prix des investissements, une comparaison des évolutions en volume permet de neutraliser cet effet des prix.

¹¹⁷ Déflateur de la formation brute de capital fixe de l'ensemble de l'économie.

favorables à l'activité économique à court terme, la décision d'investir ne devrait pas être prise sur la base de ces effets, qui sont seulement temporaires et risquent d'intervenir à contretemps. Les investissements publics devraient prioritairement être choisis en fonction de leur impact à long terme sur les capacités de production des entreprises (le PIB potentiel), les conditions de vie des ménages ou la productivité des administrations. Il est donc nécessaire de les évaluer avant de les engager mais, en dépit des obligations inscrites dans la loi de programmation des finances publiques, leur évaluation reste insuffisante en France.

A - Des dépenses qui doivent viser des effets de long terme

1 - Des effets de court terme favorables à l'activité économique dans certaines conditions

Les mesures de hausse des dépenses publiques ou de baisse des prélèvements obligatoires ont en général un effet positif sur l'activité. On appelle alors « multiplicateur » le rapport entre la hausse du PIB qui résulte de la mesure mise en œuvre, d'une part, et le montant du supplément de dépenses ou de la baisse des recettes, d'autre part : un multiplicateur de 1,5 par exemple signifie qu'une hausse de 1 Md€ des dépenses publiques entraîne une hausse du PIB de 1,5 Md€.

L'effet multiplicateur à court terme d'une hausse de l'investissement public est plus fort que celui de toute autre mesure, notamment parce que la dépense publique supplémentaire est entièrement affectée à l'achat de biens et services produits par les entreprises alors qu'une augmentation des prestations versées aux ménages, par exemple, est en partie épargnée.

Selon une étude du FMI sur l'ensemble des pays développés, l'effet multiplicateur d'un investissement public supplémentaire est de 1,0 au bout d'un an¹¹⁸ et de 1,4 au bout de trois ans lorsque l'investissement

¹¹⁸ « Perspectives économiques mondiales », octobre 2014.

est financé par l'emprunt. Il est différent selon les pays, notamment en fonction de leur ouverture aux importations.

Pour la France, le modèle macroéconomique de l'Insee et de la direction générale du Trésor¹¹⁹ conduit à estimer cet effet multiplicateur d'un investissement public à 1,1 au bout d'un an puis 1,3 au bout de trois ans (contre 0,4 et 0,9 pour une baisse de la CSG, par exemple).

Ces effets moyens des investissements publics dépendent cependant des conditions dans lesquelles ils sont réalisés (cf. annexe n° 9).

2 - Des effets qui risquent d'intervenir à contretemps

Sous les réserves précédentes, l'investissement public a un effet favorable à court terme sur l'activité lorsque la conjoncture est dégradée. Il pourrait donc être utilisé pour réguler la croissance économique, en l'accroissant dans les périodes de ralentissement de l'activité, pour la relancer, et en le réduisant lorsque la conjoncture est favorable. En pratique, il ne peut et ne doit pas être utilisé à des fins de régulation conjoncturelle, car une telle utilisation se heurte à des délais de prise de décision, d'engagement et de paiement généralement très longs.

Par exemple, les délais de réalisation d'une ligne ferroviaire à grande vitesse sont de 8 à 10 ans entre le démarrage des premières études et la déclaration d'utilité publique puis de 6 à 8 ans entre celle-ci et la mise en service¹²⁰. En décembre 2014, les décaissements au titre du programme d'investissements d'avenir de 2010 s'élevaient à 8,9 Md€ sur un total de 35 Md€¹²¹. Les délais médians entre l'approbation et la

¹¹⁹ « Le modèle Mésange réestimé en base 2000 », document de travail de la direction générale du Trésor et de l'Insee, 2010.

¹²⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*. La Documentation française, octobre 2014, 173 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹²¹ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2014 – Résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2015, 246 p., disponible sur www.ccomptes.fr

réalisation des investissements dans les domaines de la santé et de l'enseignement supérieur sont de deux ans¹²².

S'agissant des investissements de maintenance et de rénovation des équipements, les délais de réalisation sont moins longs mais ils doivent souvent être programmés longtemps à l'avance pour pouvoir être réalisés dans les périodes où les utilisateurs sont moins gênés par les travaux nécessaires.

Les dépenses risquent en conséquence d'être payées à contretemps, c'est-à-dire à un moment où la conjoncture est redevenue favorable. En outre, accélérer ou retarder la programmation de travaux d'équipement pour l'adapter à la conjoncture économique n'est pas nécessairement souhaitable pour les entreprises concernées qui peuvent alors avoir à supporter des coûts d'adaptation du calendrier de ces travaux. Au total, l'investissement public n'est pas un outil adapté à la régulation de la conjoncture économique.

3 - Des effets de long terme positifs lorsque les investissements sont bien ciblés

Selon l'étude déjà mentionnée du FMI, une hausse des investissements publics d'un montant de 1 point de PIB relèverait le PIB de 2,5 points à long terme s'ils sont bien ciblés. Mais, s'ils sont mal ciblés, les investissements n'ont aucun impact sur le PIB potentiel, alors même que les prélèvements obligatoires nécessaires pour les financer contribuent à le réduire. Dans ce cas, l'effet positif sur l'activité à court terme d'une relance de l'investissement public s'affaiblit progressivement¹²³ et peut même s'inverser à long terme.

¹²² Rapport sur l'évaluation des grands projets d'investissements publics annexé au projet de loi de finances pour 2015.

¹²³ C'est ce que décrit le modèle Mésange, précédemment cité : comme le modèle n'intègre pas d'impact de l'investissement public sur l'activité potentielle, faute d'être adapté à sa prise en compte, l'effet sur la croissance d'un surcroît d'investissement public est progressivement érodé par le surcroît de prix et de salaires qu'il engendre et le multiplicateur redescend progressivement vers zéro.

Le FMI note aussi que l'efficacité socio-économique des investissements publics tend à décroître au fur et à mesure que le stock de capital public s'accroît, les nouveaux investissements étant alors moins utiles. Or, les infrastructures publiques sont déjà importantes en France. Ainsi, comme l'a souligné la Cour dans son rapport thématique « La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence », lorsque le réseau de lignes à grande vitesse français a été développé, les premières lignes ouvertes ont été celles dont l'utilité socio-économique était la plus élevée ; mais au fur et à mesure que le réseau s'est étendu, ce sont des lignes moins fréquentées et plus coûteuses à construire qui ont été ouvertes.

L'efficacité socio-économique des investissements publics ne se limite pas à leur impact sur le PIB potentiel. Elle peut aussi tenir à une amélioration des conditions de vie des ménages, par exemple en réduisant leurs temps de transport, à une réduction des nuisances environnementales, par exemple en limitant les émissions de gaz à effet de serre, ou à une réduction des coûts de fonctionnement des administrations, par exemple en informatisant des procédures.

Cette efficacité socio-économique des investissements publics ne dépend pas de leur nature ou de leur objet : il existe des infrastructures de transport inutiles et d'autres qui sont indispensables ; il en est de même pour les équipements informatiques et pour toute autre catégorie d'investissements. Elle doit donc être évaluée au cas par cas.

B - Des dépenses qui doivent être mieux évaluées

Les lois de programmation des finances publiques prévoient, depuis celle de décembre 2012, une évaluation socio-économique des investissements publics, mais dans un champ limité et selon des modalités qui restent encore à préciser. La connaissance des projets d'investissements publics reste lacunaire et leur évaluation est trop rare et insuffisamment prise en compte. Les méthodes utilisées en pratique, lorsqu'elles existent, pourraient être améliorées et les dispositifs institutionnels d'évaluation et de contre-expertise renforcés.

1 - Une connaissance insuffisante des projets d'investissements

Le Premier ministre a demandé un inventaire des projets d'investissements publics au Commissariat général à l'investissement (CGI) en août 2012. Il porte sur les investissements civils financés, pour plus de 20 M€, par l'État, ses établissements publics et les établissements publics de santé. Il exclut donc les investissements des collectivités locales et de leurs groupements.

Le rapport du CGI annexé au projet de loi de finances pour 2015 recense 299 projets, dont le coût médian est d'environ 100 M€. Il note que cet inventaire, réalisé sur la base des réponses des ministères à un questionnaire, est « manifestement incomplet ». Plusieurs ministères importants, comme celui des finances et des comptes publics, n'ont fait état d'aucun projet. En outre, les informations transmises au CGI par les ministères sont souvent lacunaires. Par exemple, le degré d'avancement du projet n'est indiqué que dans 74 % des réponses et le montant du financement public dans 64 % d'entre elles. Le suivi des investissements publics paraît ainsi encore très insuffisant.

2 - Une obligation limitée et imprécise d'évaluation

a) Une obligation limitée

La loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour la période 2012-2017 prévoit que les projets d'investissement civils financés par l'État, ses établissements publics et les établissements publics de santé font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Cette disposition a été reprise dans la loi du 29 décembre 2014 de programmation pour les années 2014 à 2019. Elle ne s'applique pas aux administrations publiques locales, bien qu'elles réalisent 58 % de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

L'évaluation des investissements

L'évaluation socio-économique d'un investissement, qui peut s'appliquer aux investissements immatériels comme aux investissements matériels, consiste d'abord à valoriser les avantages (gains de temps, de sécurité, etc.) et les coûts (construction, fonctionnement, pollutions, etc.) qui en résultent pour l'ensemble des agents économiques (le maître d'ouvrage, les usagers, les riverains, etc.). Ces avantages et ces coûts, exprimés en euros, sont ensuite actualisés en utilisant un taux d'actualisation identique pour tous les investissements.

Le bénéfice socio-économique d'un projet, qui mesure son efficacité, est la différence entre ces avantages et ces coûts actualisés. Il est aussi possible de calculer un taux de rentabilité socio-économique en pourcentage du montant de l'investissement.

L'évaluation socio-économique complète l'analyse de la rentabilité financière de l'investissement pour le maître d'ouvrage. Un investissement qui dégage un bénéfice socio-économique positif mais qui ne procure pas de recettes suffisantes pour couvrir les coûts du maître d'ouvrage peut être réalisé s'il bénéficie d'une subvention.

En 2013, la direction générale du Trésor a demandé à ses services à l'étranger d'examiner, sur la base d'un questionnaire commun, les procédures d'évaluation socio-économique des investissements publics dans dix pays¹²⁴. Il en ressort que sept de ces pays¹²⁵ satisfont au moins trois des quatre critères suivants : évaluation socio-économique obligatoire dans au moins un secteur ou facultative mais d'usage fréquent dans plus d'un secteur ; recensement centralisé des projets ; guides méthodologiques communs à l'ensemble des projets ; évaluation indépendante ou faisant l'objet d'une contre-expertise.

L'évaluation socio-économique est la méthode la plus pertinente mais la mesure de certains des coûts et avantages d'un projet d'investissement pour la collectivité nationale, puis leur valorisation en euros, peut présenter d'importantes difficultés de nature à la rendre impossible en pratique.

¹²⁴ Allemagne, Australie, Danemark, Espagne, États-Unis, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

¹²⁵ Allemagne, Australie, Danemark, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

Si les coûts et les impacts du projet peuvent néanmoins être estimés, au moins qualitativement, une analyse multicritères est alors envisageable. Elle consiste à rassembler, sans les pondérer, plusieurs indicateurs représentatifs des résultats attendus, au regard des objectifs visés par le projet, et des coûts supportés par les agents concernés.

L'analyse multicritères analyse les avantages et inconvénients du projet, en essayant de les quantifier, mais elle ne permet pas de mesurer son efficacité, ni de comparer les investissements entre eux. La décision d'investir est alors prise sur la base d'un seul de ces critères ou d'un ensemble de critères qui ne sont pas explicitement pondérés.

Les collectivités locales disposent librement de leurs ressources, mais dans les conditions prévues par la loi. Celle-ci pourrait sans doute poser, pour les plus importantes d'entre elles, un principe d'évaluation de leurs investissements, dans des conditions institutionnelles distinctes de celles applicables à l'État et avec des méthodes adaptées à leur spécificités, qui ne remettrait pas en cause le pouvoir de décision des maîtres d'ouvrage mais améliorerait la transparence et l'efficacité de leurs choix. Le projet de loi sur une nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que, pour tout investissement supérieur à un certain montant, l'exécutif présente à l'assemblée locale une étude de son impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement, ce qui constituerait une première avancée, certes limitée, dans ce sens.

Si la loi de programmation prévoit une évaluation socio-économique des investissements indépendamment de leur montant, son décret d'application, en date du 23 décembre 2013, ne précise le contenu du dossier d'évaluation, à transmettre au CGI, que pour les projets dont le financement par l'État, ses établissements publics et les établissements publics de santé dépasse 20 M€ hors taxes.

b) Une obligation imprécise

Le décret du 23 décembre 2013 sur le contenu du dossier d'évaluation se limite à des formules telles que « des indicateurs socio-économiques pertinents ». Le CGI a élaboré un projet de circulaire du Premier ministre permettant de préciser ce contenu et les différentes étapes de la procédure d'évaluation et d'approbation des investissements publics. Il a toutefois donné lieu à des prises de position divergentes des

ministères concernés et, le cabinet du Premier ministre n'ayant pas rendu d'arbitrage, aucune circulaire n'a été publiée à ce jour sur le sujet.

L'évaluation socio-économique des investissements doit, pour être mise en œuvre, faire l'objet de guides méthodologiques détaillés qui expliquent, par exemple, comment valoriser certaines nuisances environnementales. France-Stratégie, poursuivant une pratique remontant à l'époque du Commissariat général au Plan, a publié en septembre 2013 le rapport d'un groupe de travail sur les méthodes d'évaluation socio-économique des investissements à mettre en œuvre.

Faute d'instructions du Premier ministre, le rapport publié par France-Stratégie n'est cependant qu'une référence informelle. En particulier, l'évaluation socio-économique a pour intérêt de permettre de comparer l'efficacité de différents investissements, à condition de reposer sur l'utilisation d'un même taux d'actualisation¹²⁶, tout au moins d'un taux calculé selon la même méthode. Or, la méthode proposée dans le rapport de France-Stratégie n'a pas été validée par le Gouvernement et il n'existe donc plus de taux d'actualisation officiel, ou de méthode de fixation de ce taux, pour les investissements publics.

En conséquence, les méthodes d'évaluation utilisées en pratique par les ministères sont hétérogènes.

c) L'hétérogénéité des méthodes quand elles existent

Le ministère des transports, où l'évaluation socio-économique des investissements est pratiquée depuis très longtemps puisqu'elle y est obligatoire depuis la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, publie ainsi depuis longtemps des instructions cadres à destination de ses services et de ses opérateurs.

Dans beaucoup de ministères, de telles instructions n'existent pas. Lorsqu'elles existent, le rapport sur l'évaluation des grands projets d'investissements publics annexé au projet de loi de finances pour 2015

¹²⁶ Le taux d'actualisation permet en effet de ramener à leur valeur d'aujourd'hui des coûts et des bénéfices futurs et donc de comparer des projets dont les calendriers ne sont pas nécessairement identiques.

met en évidence, en s'appuyant sur le recensement des projets effectué par le commissariat général à l'investissement (CGI), une « grande hétérogénéité » des méthodes mises en œuvre et l'absence générale d'évaluation socio-économique hors du secteur des transports.

d) Des améliorations nécessaires

Dans son rapport public thématique de 2014 sur la grande vitesse ferroviaire¹²⁷, la Cour des comptes a recommandé de faire prévaloir l'évaluation socio-économique sur l'approche multicritères car celle-ci a l'inconvénient de laisser une large place à la subjectivité dans la pondération des critères. La Cour a ainsi regretté que le ministère des transports, dans ses dernières instructions, réduise la portée des évaluations socio-économiques pour mettre en avant une approche multicritères.

Les méthodes d'évaluation socio-économique appliquées en pratique peuvent toutefois être améliorées. Par exemple, elles se limitent souvent à l'investissement lui-même en ignorant les dépenses de fonctionnement induites. La Cour a donc également formulé dans son rapport sur la grande vitesse des recommandations visant une amélioration des méthodes d'évaluation socio-économique.

3 - Des évaluations trop rares et trop peu souvent prises en compte

a) Des évaluations encore trop rares

Sur les 299 projets recensés en 2014 par le CGI, seuls 194 avaient fait l'objet d'une évaluation, parfois très succincte ou inachevée. Sur ces 194 projets, 108 avaient fait l'objet d'une évaluation socio-économique,

¹²⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*. La Documentation française, octobre 2014, 173 p., disponible sur www.ccomptes.fr

108 d'une évaluation financière, 75 d'une évaluation des coûts induits et 52 d'une évaluation environnementale¹²⁸.

Selon une enquête de la Caisse des dépôts et consignations menée auprès des agglomérations de plus de 10 000 habitants, moins de 30 % d'entre elles ont mis en place un dispositif d'évaluation de leurs investissements¹²⁹.

La Cour a elle-même souligné dans ses rapports l'absence d'évaluation des investissements publics ou leur insuffisance. Dans un référé de 2013¹³⁰ sur les investissements liés au très haut débit, largement financés sur fonds publics, elle a ainsi recommandé la définition d'une stratégie nationale d'amélioration du débit des infrastructures de télécommunications, en utilisant les différentes technologies existantes, sur la base d'un examen complet et contradictoire, sous l'égide du CGI, des coûts et bénéfices des différentes stratégies d'investissement envisageables¹³¹.

b) Des évaluations insuffisamment prises en compte

Le rapport sur l'évaluation des grands projets d'investissements publics qui est annexé au projet de loi de finances pour 2015 note que les évaluations, lorsqu'elles sont réalisées, sont insuffisamment intégrées dans le processus de décision.

Parmi les indicateurs de performances du programme *infrastructures et services de transport* figure la rentabilité socio-économique des projets d'investissement, qui s'avère assez souvent

¹²⁸ Certains projets pouvant avoir fait l'objet de plusieurs de ces types d'évaluation.

¹²⁹ Évaluation soit des économies induites, soit de l'efficacité au regard des objectifs, soit de l'impact économique (cf. « Enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un changement en profondeur ? », Groupe Caisse des dépôts, Conjoncture, n°49, novembre 2014).

¹³⁰ Cour des comptes, *Référé, Le financement et le pilotage des investissements liés au très haut débit*, 8 février 2013, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³¹ L'insuffisante évaluation des investissements publics est aussi observée, par exemple, dans une communication d'octobre 2014 à la commission des finances du Sénat sur *Les contrats de projets État-régions* ou dans un référé de janvier 2015 sur *Les investissements de la direction générale de l'aviation civile*.

inférieure au minimum requis par les instructions du ministre des transports.

Dans son rapport public thématique de 2014 sur la grande vitesse ferroviaire¹³², la Cour a souligné que la décision de construire une nouvelle ligne est souvent prise avant que sa rentabilité socio-économique ou financière n'ait été évaluée. En outre, cette décision est souvent maintenue alors même que ces évaluations s'avèrent défavorables. Dans un référé de 2012, elle a plus particulièrement signalé la faible rentabilité socio-économique et le caractère risqué du projet de liaison ferroviaire entre Lyon et Turin¹³³.

4 - Des procédures à améliorer

a) L'évaluation des investissements des collectivités locales

Les petites collectivités locales n'ont pas la capacité d'évaluer leurs investissements. En outre, les investissements locaux désormais nécessaires sont souvent différents de ceux du passé et appellent la mobilisation de compétences nouvelles. Par exemple, une réorientation des dépenses de la voirie vers les équipements permettant d'économiser l'énergie est souhaitable. Dans ces conditions, une mutualisation des moyens d'évaluation dans des entités se situant à un niveau supérieur, par exemple au niveau régional, pourrait être utile, leur avis restant consultatif.

La contre-expertise des évaluations socio-économiques par le CGI n'est obligatoire, au-dessus d'un seuil de 100 M€, que pour les investissements financés par l'État, ses établissements publics et les établissements publics de santé. Si les collectivités territoriales n'ont pas d'obligation à ce titre, elles pourraient utilement bénéficier de l'expertise du CGI.

¹³² Cour des comptes, *Rapport public thématique : La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*. La Documentation française, octobre 2014, 173 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³³ Cour des comptes, *Référé, Le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin*, 1^{er} août 2012, 8 p., disponible également sur www.ccomptes.fr

b) L'articulation des procédures

Les grands projets d'investissement doivent faire l'objet d'une évaluation socio-économique, avec une contre-expertise du CGI, mais aussi d'une évaluation financière, d'un contrôle budgétaire, d'études d'impact environnemental ou, éventuellement, d'un avis de la Mission d'appui aux partenariats publics privés (PPP), désormais rattachée à la direction générale du Trésor, si un tel dispositif est envisagé.

Le projet de circulaire préparé par le CGI sur l'évaluation socio-économique pourrait préciser l'articulation entre ses interventions, celles du maître d'ouvrage, de la mission d'appui aux PPP le cas échéant et du contrôle budgétaire sur les volets socio-économiques, juridiques, budgétaires et financiers d'un projet d'investissement.

c) La contre-expertise des évaluations socio-économiques

Dans son rapport de juin 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour avait souligné que les évaluations sont généralement réalisées par les maîtres d'ouvrage et qu'elles ne sont examinées par les autres administrations concernées qu'une fois le processus de prise de décision trop avancé pour interrompre les projets. Il lui était apparu souhaitable qu'une instance indépendante des maîtres d'ouvrage puisse définir les méthodes d'évaluation et veiller à une contre-expertise des principaux projets.

La loi de programmation du 31 décembre 2012 prévoit que les évaluations socio-économiques des projets d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret sont soumises à une contre-expertise indépendante préalable. Le décret de décembre 2013 a fixé ce seuil à 100 M€ et confié au CGI la mission d'organiser cette contre-expertise et d'exprimer un avis sur les projets concernés. Une douzaine de contre-expertises ont été réalisées de juillet 2013 à juin 2014, dont une moitié concerne des projets hospitaliers.

La formulation du décret est telle que l'obligation de contre-expertise est incertaine sur les investissements de maintenance et renouvellement ainsi que sur les programmes d'investissement (comme le Grand Paris). En pratique, le CGI n'est pas saisi alors que son avis pourrait être utile.

L'avis du CGI n'est de plus pas publié, sauf si une enquête publique est nécessaire, alors que cette publication améliorerait la transparence des décisions d'investissement.

CONCLUSION

L'investissement des administrations publiques est une dépense de 4,5 points de PIB qui, comme toute dépense, doit être financée par des recettes ou par endettement et ne saurait donc être soustraite de la mesure du déficit public. Une telle déduction obligerait à ajouter des dotations aux amortissements aux dépenses et au déficit, ce qui réduirait fortement l'impact de ce changement de méthode. En outre, celui-ci présenterait des risques en ouvrant la voie à d'autres réformes conduisant à vider la notion de déficit public de son sens. Enfin, le mode actuel de comptabilisation ne fait pas obstacle à la prise en compte des spécificités des investissements publics dans le cadre des procédures européennes de coordination des politiques budgétaires.

Comprenant désormais les dépenses de recherche et développement et d'équipement militaire, l'investissement public est principalement porté par les administrations publiques locales et, presque autant, par l'État et ses opérateurs. Les premières effectuent plutôt des investissements dans les équipements publics, alors que les deuxièmes investissent plutôt dans la recherche et développement.

L'investissement public a diminué depuis 2007 en Europe, mais nettement moins en France où il reste en 2014 à un niveau plus élevé que dans presque tous les autres pays européens. La France maintient ainsi un effort d'investissement supérieur à celui nécessaire pour compenser la dépréciation du stock de capital. Les indicateurs disponibles suggèrent en outre que la densité des infrastructures publiques y est satisfaisante. Il n'y a pas de signes d'insuffisance globale de l'investissement public en France.

Il existe en revanche de nombreux exemples traduisant la médiocre qualité de la décision d'investir et de la conduite des projets d'investissement : les rapports de la Cour en fournissent régulièrement des illustrations. Les investissements publics doivent être décidés au cas par cas en fonction de leur capacité à relever le potentiel de production de l'économie française, à améliorer les conditions de vie des ménages ou à générer des gains de productivité.

Chapitre VI

La programmation des finances publiques

Dans son rapport de juin 2014 sur la situation et les perspectives des finances publiques¹³⁴, la Cour a formulé des observations et recommandations sur la structure et le contenu des lois de programmation des finances publiques, notamment sur les objectifs et règles en matière de dépenses, en vue de l'adoption d'une nouvelle loi de programmation à l'automne 2014.

La loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014 a pris en compte certaines de ces préconisations, mais des progrès sont encore nécessaires, notamment pour assurer une meilleure coordination de l'ensemble des administrations publiques.

Au-delà de ces observations sur le contenu des lois de programmation, une première appréciation de leur efficacité peut être formulée deux ans et demi après l'adoption de la loi organique du 17 décembre 2012. Il apparaît en particulier que le mécanisme de correction prévu par celle-ci n'a pas eu d'effet et que la programmation des finances publiques est peu contraignante.

¹³⁴ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2014*. La Documentation française, juin 2014, 248 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Les améliorations contenues dans la nouvelle loi de programmation

Dans son rapport de juin 2014, la Cour a recommandé de distinguer plus clairement les objectifs indicatifs et les règles budgétaires, d'adapter certaines règles pour les rendre plus efficaces et de fixer un objectif d'évolution des dépenses publiques décliné par catégorie d'administration.

A - Une distinction plus nette entre objectifs et règles budgétaires

La directive du 8 novembre 2011 sur « les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres » de l'Union européenne prévoit qu'ils se dotent de « règles budgétaires chiffrées » favorisant le respect de leurs obligations dans le domaine de la politique budgétaire à un horizon pluriannuel. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire, signé en 2012, a instauré une nouvelle règle budgétaire selon laquelle le déficit structurel ne doit pas dépasser un objectif cible à moyen terme (OMT) et, sinon, doit converger rapidement vers cet OMT.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (RSPFP) de juin 2014, la Cour a noté que les règles budgétaires, comme la règle d'équilibre structurel, pourraient être mieux distinguées des simples objectifs dans la loi de programmation.

En particulier, l'article 2 de la loi de programmation du 31 décembre 2012 présentait la trajectoire des finances publiques à la fois en termes de solde effectif, celui-ci constituant un objectif dont la réalisation est fortement dépendante de la situation économique, et en termes de solde structurel, celui-ci donnant lieu à une règle budgétaire au sens des textes communautaires.

L'article 2 de la loi de programmation a été modifié, dans celle du 29 décembre 2014, de sorte à n'y faire figurer que la règle d'évolution du solde structurel vers l'objectif à moyen terme.

La Cour avait aussi suggéré de préciser le caractère d'objectif ou de règle budgétaire des dispositions de la loi de programmation relatives

aux dépenses. Le rapport annexé à celle de décembre 2014 répond à ce besoin en indiquant plus clairement leur statut. Par exemple, si les normes de dépenses de l'État sont des règles budgétaires, il est précisé que l'objectif d'évolution de la dépense publique locale est un « objectif indicatif ».

B - Certaines règles doivent être adaptées pour les rendre plus efficaces

Dans son rapport de juin 2014, la Cour a observé que le périmètre des normes de dépenses de l'État pourrait être élargi et que les dépenses fiscales pourraient être mieux encadrées.

1 - Le périmètre des dépenses de l'État

Le Conseil des prélèvements obligatoires a préconisé d'étendre sensiblement le champ des dépenses financées par des taxes affectées incluses dans les normes de dépenses. Cette préconisation a été suivie dans la loi de programmation de 2014. En effet, à compter du 1^{er} janvier 2016, celle-ci limite les possibilités d'affectation d'une taxe, plafonne systématiquement le montant affecté de celles qui le sont encore et inclut ce plafond, donc les dépenses financées par ces taxes, dans la norme de dépenses de l'État.

La Cour a aussi rappelé une recommandation fréquente de ses rapports sur le budget de l'État visant à intégrer dans le champ des normes les dépenses des comptes spéciaux qui ne se différencient pas de celles du budget général : tel est, par exemple, souvent le cas des dépenses immobilières imputées sur le compte où sont affectées les ressources tirées de la gestion du patrimoine immobilier.

Son rapport sur le budget de l'État en 2014 n'a pas montré de progrès en ce domaine. En outre, cet exercice a été marqué par une dépense de 12 Md€ au titre du deuxième programme d'investissements

d'avenir qui a été comptabilisée hors du champ des normes¹³⁵, alors même que les dépenses de ces programmes se différencient de moins en moins des dépenses d'investissement et d'intervention du budget général.

2 - L'encadrement des dépenses fiscales

Les crédits d'impôt constituent la catégorie de dépenses fiscales la plus proche des dépenses budgétaires, notamment parce qu'ils sont indépendants de l'impôt dû et peuvent donner lieu à des reversements de l'administration aux contribuables. Pour cette raison, ils sont désormais comptabilisés comme des dépenses publiques en comptabilité nationale. La Cour, en conséquence, a préconisé l'instauration d'une règle d'évolution du coût des crédits d'impôt dans la loi de programmation.

Celle de décembre 2014, pour chacune des années 2015 à 2017, a maintenu un plafonnement du coût total des dépenses fiscales et ajouté un plafond spécifique pour les seuls crédits d'impôt, ce qui correspond à cette recommandation.

C - Un objectif d'évolution des dépenses publiques décliné par catégorie d'administration

Rappelant la nécessité de faire partager l'effort de maîtrise des dépenses publiques par l'ensemble des administrations en cohérence avec les engagements internationaux de la France, la Cour a recommandé, dans son rapport de juin 2014, d'inscrire dans la loi de programmation un objectif d'évolution de la dépense publique totale en valeur, décliné par catégorie d'administration, pour chacune des années de la période couverte.

Cette recommandation a été suivie d'effet, la loi de programmation de décembre 2014 comportant un objectif d'évolution en valeur des dépenses des administrations publiques, y compris et hors crédits d'impôt, pour les années 2015 à 2017. Cet objectif global est décliné en

¹³⁵ Voir sur ce point, Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2014 – Résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2015, 246 p., disponible sur www.ccomptes.fr

sous-objectifs concernant les administrations publiques centrales, sociales et locales.

La loi de programmation précise également les normes de dépenses de l'État, les objectifs de dépense des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les objectifs nationaux de dépenses d'assurance maladie pour chacune des années 2015 à 2017.

D - Une coordination entre catégories d'administrations qui doit encore être améliorée

1 - Le financement des collectivités territoriales

Dans son rapport d'octobre 2014¹³⁶ sur les finances publiques locales, la Cour a observé qu'une loi de financement des collectivités territoriales, votée chaque année par le Parlement, pourrait contenir des objectifs d'évolution des dépenses, des recettes, du solde et de la dette des collectivités et de leurs groupements, fixés après concertation avec les collectivités territoriales. Ce document pourrait aussi retracer l'ensemble des flux financiers entre l'État et les collectivités locales et reposer sur des estimations documentées de l'évolution du produit des impôts locaux. Il devrait également comporter des dispositions prescriptives, notamment en matière de péréquation et de règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales et de contrôle.

Le vote annuel de ce texte permettrait *ex post* d'analyser plus précisément l'évolution des finances publiques locales et de leurs déterminants. Le caractère indicatif des objectifs mentionnés dans la loi ne s'opposerait pas à ce qu'ils servent de base d'échange entre l'État et les collectivités locales pour construire les budgets en cohérence avec la trajectoire de redressement des comptes publics.

La loi de programmation de décembre 2014 comporte des dispositions qui vont dans ce sens.

¹³⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En particulier, un nouvel article fixe un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) en valeur à périmètre constant pour chacune des années 2015 à 2017. Il correspond à la somme des dépenses des sections de fonctionnement et d'investissement, nette des amortissements d'emprunts, qui figurent dans la comptabilité des collectivités territoriales. Cet article précise aussi le taux de croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales sous-jacent à l'ODEDEL.

La loi de programmation prévoit également que le Gouvernement devra, en préalable à l'examen du projet de loi de finances de l'année et après consultation du Comité des finances locales, présenter les hypothèses retenues pour fixer l'ODEDEL aux commissions des finances du Parlement. Cet objectif, fixé pour trois ans dans la loi de programmation, ne devrait toutefois pas avoir vocation à être modifié à l'occasion de chaque loi de finances.

À compter de 2016, le Gouvernement transmettra également pour avis au Comité des finances locales une décomposition, sur l'ensemble de la période de programmation, de l'ODEDEL pour chacune des trois catégories de collectivités territoriales (régions, départements et communes) ainsi que pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le comité des finances locales sera associé au suivi de cet ODEDEL en cours d'exercice et le Gouvernement lui fera rapport sur son exécution avant le débat d'orientation des finances publiques.

Sans mésestimer les avancées que la loi de programmation a permises, la Cour estime qu'une loi de financement des collectivités territoriales permettrait un encadrement et un pilotage plus efficace des dépenses et des recettes des administrations publiques locales et garantirait une meilleure articulation avec le cadrage fixé par la loi de programmation qui concerne l'ensemble des administrations publiques.

2 - Le financement de la protection sociale obligatoire

Dans son rapport de septembre 2014 sur la sécurité sociale¹³⁷, la Cour a rappelé que le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale n'englobe que les régimes obligatoires de sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement (FSV), à l'amortissement de leur dette (CADES) ou à la mise en réserve de recettes à leur profit (FRR). Ce périmètre exclut les régimes sociaux obligatoires d'origine conventionnelle que sont les régimes de retraite complémentaire obligatoires et l'assurance chômage gérée par l'Unédic. Or, les engagements européens de la France en matière de finances publiques couvrent l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale dont ces organismes font partie.

La Cour en a conclu que des réflexions pourraient être engagées sur une extension du champ des lois de financement de la sécurité sociale à l'ensemble des organismes de protection sociale obligatoire. Cette loi de financement de la protection sociale obligatoire pourrait incorporer le cadre financier dans lequel, à l'issue d'une concertation avec les régimes sociaux conventionnels (l'Unédic et l'AGIRC-ARRCO), devraient évoluer leurs recettes et dépenses en cohérence avec les engagements nationaux relatifs aux administrations publiques. L'agrément ministériel donné aux accords des partenaires sociaux sur les régimes complémentaires de retraite et l'assurance chômage pourrait être conditionné au respect de ce cadre financier¹³⁸.

Cette extension du périmètre des lois de financement de la sécurité sociale permettrait de soumettre au Parlement chaque année des tableaux d'équilibre, des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses pour le régime général, les régimes obligatoires de base et les régimes sociaux conventionnels dans une perspective pluriannuelle. Elle permettrait

¹³⁷ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*. La Documentation française, septembre 2014, 663 p., disponible sur www.comptes.fr

¹³⁸ Ces recommandations de la Cour ont été réitérées dans son rapport, Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO)*. La Documentation française, décembre 2014, 188 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d'améliorer la cohérence et la solidité de la conduite des finances publiques dans son ensemble.

La loi de programmation de décembre 2014 prévoit que l'Unédic transmettra chaque année au Parlement et au Gouvernement, au plus tard le 30 juin, ses perspectives financières triennales, en précisant notamment les effets de la composante conjoncturelle de l'évolution de l'emploi salarié et du chômage sur l'équilibre financier du régime d'assurance chômage. Sur la base de ce rapport, le Gouvernement transmettra, avant le 31 décembre, au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage précisant notamment les mesures mises en œuvre et celles susceptibles de contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier à moyen terme.

Si ces dispositions vont dans le sens d'une meilleure coordination entre l'État et l'Unédic en vue du respect des engagements de la France relatifs à l'ensemble des administrations publiques, elles ne constituent qu'une avancée très partielle, qui ne concerne d'ailleurs pas les régimes de retraite complémentaire, sur la voie de l'adoption d'une loi de financement de la protection sociale obligatoire.

En revanche, le Premier ministre a demandé au Haut conseil du financement de la protection sociale, par lettre du 21 octobre 2014, de mener une réflexion sur « le contenu et les contours des lois de financement de la sécurité sociale et de leurs annexes, sur les modalités d'élaboration, de discussion et d'articulation des projections financières des différents régimes relevant des administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale ».

II - Un mécanisme de correction sans effet en 2014

Le mécanisme de correction instauré par la loi organique de 2012, en application du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union européenne, a été déclenché en juin 2014 à la suite de l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur l'article liminaire de la loi de règlement pour 2013. Une nouvelle loi de programmation modifiant la trajectoire des finances publiques et privant le mécanisme de correction de tout effet en pratique a toutefois été adoptée en décembre 2014.

A - Les dispositions juridiques

1 - Les textes communautaires

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire signé en mars 2012 impose aux États membres de respecter un objectif à moyen terme d'équilibre structurel du compte des administrations publiques ou de veiller à assurer une convergence rapide vers cet objectif.

Il prévoit aussi que « un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants¹³⁹ sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée ».

En outre, « ces règles prennent effet dans le droit national des parties contractantes au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon » sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne¹⁴⁰. Le traité ajoute que le mécanisme de correction « respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux ».

¹³⁹ Un écart est « important » s'il dépasse 0,5 % du PIB sur un an ou 0,25 % du PIB en moyenne sur deux années successives.

¹⁴⁰ Ils ont été énoncés dans une communication de la Commission du 20 juin 2012 : inscription dans le droit national au plus haut niveau des normes ; cohérence avec les règles européennes ; spécification précise des conditions de déclenchement ; ampleur et délai de la correction prédéfinis ; circonstances exceptionnelles conformes à leur définition dans les textes communautaires ; crédibilité et transparence du mécanisme garanties par des institutions budgétaires indépendantes.

2 - La loi organique du 17 décembre 2012

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 août 2012, a considéré « que le principe d'annualité des lois de finances découle des articles 34 et 47 de la Constitution et s'applique dans le cadre de l'année civile ; qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques exige la modification de ces dispositions constitutionnelles ; qu'en conséquence, si la France fait le choix de faire prendre effet aux règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3¹⁴¹ au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, l'autorisation de ratifier le traité devra être précédée d'une révision de la Constitution ».

Le Gouvernement et le Parlement ont décidé de retenir la deuxième branche de l'alternative offerte par le traité¹⁴², de ne pas modifier la Constitution et d'inscrire les dispositions du traité dans le droit national par le moyen d'une loi organique. En conséquence et en application du principe d'annualité, les lois de programmation n'ont pas de pouvoir « contraignant et permanent » et les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, notamment les articles liminaires qui fixent le solde structurel pour l'année en cours et l'année à venir, peuvent s'en écarter.

Les conditions juridiques de la programmation des finances publiques n'ont, à cet égard, pas changé depuis que la Cour observait, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011, que les règles, les objectifs et les plafonds de dépenses inscrits dans la première loi de programmation, pour les années 2009 à 2012, « n'ont pas toujours été respectés, notamment parce que cette loi n'avait pas de portée juridique supérieure aux autres lois ».

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit néanmoins que la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme d'équilibre structurel des finances publiques tel que défini par le TSCG et la trajectoire d'évolution annuelle du déficit structurel vers cet objectif.

¹⁴¹ Règle d'équilibre structurel et mécanisme de correction.

¹⁴² « Dispositions dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».

En vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques doit comparer le solde structurel de l'année passée avec la prévision qui figure dans la loi de programmation. Il signale, éventuellement, l'existence d'un écart important, au sens des textes communautaires, ce qui déclenche le mécanisme de correction si les circonstances ne sont pas exceptionnelles.

Le Gouvernement doit tenir compte de cet écart dans le prochain projet de loi de finances de sorte à revenir à la trajectoire programmée. L'actuelle loi de programmation (celle de décembre 2014), comme déjà la précédente qui avait été votée en décembre 2012, fixe à cette fin un délai maximal de deux ans, à compter de la fin de l'année au cours de laquelle l'écart a été constaté. Le Haut Conseil exprime un avis sur les mesures de corrections proposées dans la loi de finances et les écarts éventuels qui subsistent avec la loi de programmation.

Toutefois, la loi organique prévoit également que le Gouvernement peut justifier « les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation ». Le HCFP exprime un avis, le cas échéant, sur ces « différences ».

Dans sa décision du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a précisé qu'il tiendrait compte des avis exprimés par le Haut Conseil pour exercer son contrôle sur les lois de programmation, de finances et de financement de la sécurité sociale.

3 - L'articulation entre les obligations communautaires et nationales

Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale doivent être cohérentes avec la loi de programmation des finances publiques mais aussi avec les recommandations du Conseil de l'Union européenne formulées en juin ou juillet, sur la base de l'examen du programme de stabilité par la Commission, voire plus tôt dans le semestre européen comme en 2015.

Or, ces recommandations peuvent être reformulées au cours de la période couverte par une loi de programmation. Non seulement les objectifs de déficit effectif peuvent être revus, mais aussi les objectifs de déficit structurel, ce qui présente une difficulté particulière au regard de la trajectoire d'évolution du solde structurel inscrite dans la loi de programmation.

Si la loi de programmation est conforme aux recommandations du Conseil et si elle est respectée, il est certes peu probable que le Conseil de l'Union européenne formule de nouvelles recommandations plus exigeantes au cours de la période de programmation. Le risque d'une incohérence entre la loi de programmation, qui est pluriannuelle, et les recommandations du Conseil, qui peuvent être reformulées tous les ans, est néanmoins réel¹⁴³.

B - L'absence de correction en 2014

Dans son avis du 23 mai 2014, le Haut Conseil a constaté un écart important (1,5 point de PIB) entre le déficit structurel de 2013 et celui prévu par la loi de programmation du 31 décembre 2012. Le mécanisme de correction a donc été déclenché.

En outre, dans son avis du 5 juin 2014 sur les projets de loi de finances rectificative et de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il a observé que le déficit structurel prévu par le Gouvernement pour 2014 s'écartait sensiblement de la trajectoire de la loi de programmation (1,2 point de PIB) alors même qu'il risquait d'être sous-estimé.

Dans son avis du 26 septembre 2014 sur les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015, il a constaté que le Gouvernement ne corrigeait pas l'écart à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation de décembre 2012 qui, au contraire, s'accroissait dans sa prévision pour 2014 et 2015.

Le Haut Conseil a aussi observé qu'aucun rapport ne lui avait été transmis par le Gouvernement sur les mesures de correction envisagées ou sur les raisons des différences subsistant avec les indications de la loi de programmation. Ce rapport a en pratique été intégré au rapport

¹⁴³ Comme l'avait noté la Cour dans son *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2013, 253 p., disponible sur www.ccomptes.fr la loi de programmation de décembre 2012 pour les années 2012-2017 s'est trouvée dès juin 2013 en décalage avec les nouvelles recommandations du Conseil de l'Union européenne.

économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, qui a été remis au Parlement après la publication de l'avis du Haut Conseil.

Le Gouvernement y soulignait que l'écart de 1,5 point de PIB apparaissant pour 2013, par rapport à la loi de programmation, tenait pour 0,6 point à des corrections apportées par l'Insee aux comptes nationaux de 2011 et 2012 et pour 0,5 point à une révision à la baisse de l'élasticité des prélèvements obligatoires. Les écarts apparaissant en prévision pour 2014 et 2015 sur la trajectoire de solde structurel par rapport à la loi de programmation tenaient quant à eux, selon lui, pour partie à de nouvelles estimations du PIB potentiel et à des changements de méthode des comptes nationaux.

Le Gouvernement observait également que si les soldes structurels des années 2013 à 2015 étaient corrigés pour tenir compte de ces changements comptables et de la révision des estimations du PIB potentiel pour les comparer à méthode constante à la trajectoire de la loi de programmation de 2012, l'ajustement structurel (c'est-à-dire la variation annuelle du solde structurel) prévu pour 2014 et 2015 était conforme à la loi de programmation.

Cependant, si l'écart entre le solde structurel prévu pour 2014 et 2015 et la loi de programmation ne s'accroissait pas à méthode inchangée, il ne diminuait pas non plus et il n'y avait donc pas de correction. Cet écart ne commençait à se résorber dans les nouvelles prévisions du Gouvernement qu'en 2017, soit au-delà du délai de deux ans fixé par la loi de programmation.

Le rapport du Gouvernement justifiait cette situation par « la faible inflation qui vient limiter l'effort structurel en dépenses » et la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité qui « constitue une réforme structurelle ayant une incidence majeure sur la soutenabilité des finances publiques ».

La faiblesse de l'inflation ne limite cependant l'effort structurel en dépenses que dans la mesure où la croissance en valeur des dépenses publiques n'est pas infléchie, alors qu'elle l'est automatiquement pour certaines d'entre elles, comme la charge d'indexation des obligations indexées du Trésor, et pourrait l'être pour d'autres.

Plutôt que de corriger les écarts par rapport à la trajectoire initiale, le Gouvernement a proposé au Parlement une nouvelle programmation des finances publiques, fixant des objectifs revus à la baisse, qui a été adoptée le 29 décembre 2014.

La succession rapide de deux lois de programmation présentant des trajectoires des finances publiques très différentes tend à affaiblir encore la portée d'un instrument juridiquement non contraignant alors même qu'il est indispensable pour inscrire l'action des administrations publiques dans un cadre de moyen terme compatible avec les engagements pris par le pays en matière de finances publiques.

Si ce mécanisme n'a pas eu d'effet en 2014, il est encore trop tôt pour porter une appréciation définitive sur la transposition en France du TSCG. Celui-ci prévoit que la Commission européenne présente « en temps utile » aux parties contractantes un rapport sur les dispositions adoptées par chacune d'elles pour inscrire la règle d'équilibre structurel et le mécanisme de correction dans leur droit national. Ce rapport n'a pas encore été publié mais les informations disponibles montrent que ces dispositions sont très diverses et que la France ne présente pas de singularité marquée.

CONCLUSION

La loi de programmation de décembre 2014 distingue plus clairement les objectifs et les règles budgétaires, limite l'affectation de taxes à des opérateurs et comporte une règle d'évolution des crédits d'impôt, ce qui est conforme aux préconisations de la Cour. Le périmètre des normes de dépenses de l'État pourrait néanmoins être encore étendu.

Il était également souhaitable d'inscrire dans la loi de programmation un objectif d'évolution de la dépense publique totale en valeur, décliné par catégorie d'administration, qui figure dans la loi de décembre 2014.

Toutefois, afin de mieux respecter les engagements de la France relatifs à l'ensemble des administrations publiques, la création de lois de financement des collectivités territoriales et de la protection sociale obligatoire est également recommandée. Sans mésestimer les avancées de la loi de programmation en matière de coordination avec les collectivités territoriales et l'Unédic, la Cour réitère cette recommandation.

Au-delà de ces observations, deux ans et demi après l'adoption de la loi organique, la Cour s'est interrogée sur la portée des lois de programmation et du mécanisme de correction prévu par la loi organique du 17 décembre 2012.

Plutôt que de corriger l'écart constaté par le Haut Conseil des finances publiques entre le solde structurel mesuré pour 2013 et la trajectoire de la loi de programmation de 2012, le Gouvernement a en effet proposé au Parlement une nouvelle loi de programmation fixant de nouveaux objectifs dont l'ambition a été revue à la baisse.

Il n'en demeure pas moins que la programmation pluriannuelle des finances publiques est un outil indispensable pour inscrire l'action des administrations publiques dans une perspective de redressement des comptes publics à moyen terme conforme aux engagements pris. Une réflexion devrait donc être rapidement engagée sur les réformes à entreprendre pour renforcer l'efficacité de cet outil.

Conclusion générale

En 2014, le déficit public a été très légèrement réduit, de 0,1 point de PIB par rapport à 2013, pour être ramené à 4,0 % du PIB, contre 3,6 % visé en loi de finances initiale. La dette a continué à augmenter, à un rythme un peu inférieur à celui enregistré entre 2010 et 2013, pour atteindre 95,6 % du PIB.

Cependant, le déficit structurel a été réduit de 0,5 point de PIB par rapport à 2013 et a été divisé par deux par rapport au niveau atteint en 2011. L'effort structurel en dépenses (hors crédits d'impôt) a été positif (à 0,4 point de PIB) en 2014.

La progression des dépenses publiques en volume a été modérée au regard des années 2000 à 2007, mais elle est restée proche de 1 % y compris crédits d'impôt (leur croissance hors crédits d'impôt étant de 0,5 %). Cette modération a été facilitée par la baisse de l'inflation et des taux d'intérêt nominaux qui a de nouveau allégé la charge de la dette malgré la hausse de son poids dans le PIB. Elle a également bénéficié du net recul de l'investissement local, habituel l'année du renouvellement des conseils municipaux, même si son ampleur a été un peu plus marquée que lors des mandatures précédentes. Les recettes ont progressé à un rythme voisin des dépenses, bridées par la faiblesse de la croissance économique et de l'inflation.

La situation des finances publiques reste plus dégradée en France. En effet, les déficits publics effectifs se sont réduits en Europe à un rythme supérieur à celui de la France dont le déficit reste plus élevé que la moyenne de ceux de la zone euro ou de l'Union européenne. Bien qu'il ait diminué un peu plus que la moyenne de ceux de ses partenaires, le déficit structurel de la France reste également plus élevé.

Pour 2015, l'objectif de réduction du déficit public, fixé par le programme de stabilité d'avril dernier à 3,8 % du PIB après 4,0 % en 2014, est peu ambitieux, en dépit de conditions économiques plus favorables qu'en 2014. Le poids de la dette devrait continuer de croître, pour atteindre près de 97 points de PIB en 2015.

Le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement est prudent. En conséquence, malgré les hypothèses un peu élevées retenues s'agissant de l'élasticité des recettes publiques et du chiffrage des mesures nouvelles, les risques pesant sur la croissance du produit des prélèvements obligatoires sont plus faibles que les années précédentes.

La réduction du déficit prévue pour 2015 n'est pas pour autant acquise car les objectifs d'évolution des dépenses publiques seront difficiles à atteindre, en particulier s'agissant de l'État. L'année 2014 a en effet mis en évidence les fortes tensions qui ont pesé sur l'exécution du budget de l'État et conduit à des pratiques de débudgétisation, à travers notamment le recours aux programmes d'investissements d'avenir. Les risques de dépassement de la norme en valeur de l'État sont, pour 2015, accrus par rapport à l'an dernier à la même époque, en raison en particulier des tensions concernant le budget de la défense et celui de la mission « *Travail et emploi* ».

Par ailleurs, la nette modération des dépenses locales prévue dans le programme de stabilité, qui repose sur un ralentissement des dépenses de fonctionnement et une nouvelle baisse marquée des dépenses d'investissement, n'est pas certaine. Les risques pesant sur les dépenses sociales sont plus limités, même si le respect de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie peut nécessiter de nouvelles mesures en cours d'année.

La réduction du déficit public prévue par le programme de stabilité pour 2016 et 2017 est plus ambitieuse que pour 2015. Pour autant, sa réalisation ne ferait que ramener le déficit effectif un peu en dessous de 3 % et n'empêcherait pas une nouvelle hausse du poids de la dette dans le PIB. La France resterait vulnérable à une hausse des taux d'intérêt de sa dette. Elle ne disposerait pas de marge de manœuvre pour amortir l'impact d'une éventuelle baisse d'activité, comme la France en a connu par le passé : ne pas avoir rétabli ses finances publiques avant que de tels chocs se produisent interdit alors d'utiliser pleinement l'instrument budgétaire pour y répondre.

La réduction programmée du déficit pour 2016 et 2017 paraît à ce stade fragile. En effet, elle repose sur un objectif plus ambitieux qu'en 2015 de stabilisation en volume des dépenses publiques hors charges d'intérêts, mais sans que les mesures d'économies structurelles permettant de l'atteindre soient identifiées.

Or, la comparaison avec nos partenaires européens montre que ceux-ci ont su baisser leurs dépenses publiques en volume, là où la France a seulement réussi à en modérer la progression. Pour y parvenir, nos partenaires ont su revoir en profondeur les contours de l'action publique, alors que la France s'est trop souvent contentée de comprimer de manière peu différenciée les dépenses. Les réformes à mettre en œuvre doivent reposer sur des choix explicites, être partagées par l'ensemble des administrations publiques et viser une plus grande

efficacité des dépenses, notamment par un meilleur ciblage de leurs effets et la suppression des redondances dans l'action publique.

Cette exigence doit s'appliquer aux investissements publics. En comparaison de leurs niveaux passés ou de ceux constatés dans les autres pays européens, **la Cour n'observe pas d'insuffisance du volume global des investissements publics réalisés en France**. La priorité en la matière doit être d'investir à bon escient, ce qui suppose des procédures rigoureuses de sélection et d'évaluation socio-économique *ex ante* des investissements, qui font largement défaut aujourd'hui.

Les instruments de programmation pluriannuelle et de pilotage des finances publiques mis en place au cours des dernières années ont été améliorés par la nouvelle loi de programmation des finances publiques votée en 2014, mais ils montrent encore certaines limites. Le périmètre des lois financières est encore trop restreint, notamment parce qu'elles ne couvrent pas l'intégralité du champ des administrations de sécurité sociale et pas du tout celui des collectivités locales. Quant au mécanisme de correction introduit par la loi organique de 2012, il est resté sans effet : alors que les écarts enregistrés par rapport au solde structurel visé dans la loi de programmation de 2012 auraient dû se traduire par l'énoncé de mesures de nature à permettre un retour à cette trajectoire, une nouvelle trajectoire moins exigeante, reportant l'équilibre structurel en 2019, a été fixée dans la loi de programmation de 2014.

Le retour à une conjoncture plus favorable se dessine pour 2015, ce qui est de nature à améliorer, toutes choses égales par ailleurs, le déficit public effectif. Il importe, dans ces conditions, que la politique de la France en matière de finances publiques continue de viser l'amélioration du solde structurel prévue dans le programme de stabilité.

Contrairement à la plupart de ses partenaires européens, la France a fait le choix d'étaler dans le temps l'ajustement de ses finances publiques afin d'en limiter les conséquences à court terme sur l'activité. Ce choix implique, en contrepartie, de maintenir dans la durée l'effort d'ajustement, et notamment de maîtriser les dépenses comme le prévoit le programme de stabilité, et donc de ne pas relâcher cet effort lorsque le retour de la croissance peut sembler, à tort, le rendre moins nécessaire.

Annexes

Annexe n° 1 : le périmètre des administrations publiques	195
Annexe n° 2 : les référentiels comptables	196
Annexe n° 3 : changement de base du système européen des comptes nationaux (SEC 2010)	199
Annexe n° 4 : les facteurs d'évolution de l'investissement public local	201
Annexe n° 5 : l'impact des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	205
Annexe n° 6 : les recettes non fiscales de l'État	209
Annexe n° 7 : les risques de dépassement des crédits prévus en loi de finances initiale pour l'État	210
Annexe n° 8 : les risques de dépassement des crédits du titre II (masse salariale) de l'État hors contributions au financement des pensions	215
Annexe n° 9 : l'impact des investissements publics sur l'activité économique	217
Annexe n° 10 : définition et mesure du solde et de l'effort structurels	218
Annexe n° 11 : glossaire des sigles	220

Annexe n° 1 : le périmètre des administrations publiques

Les **administrations publiques (APU)** de la comptabilité nationale regroupent les organismes publics non financiers qui ont pour principale activité une production non marchande ou la redistribution des revenus et richesses. La majeure partie de leurs ressources est constituée de prélèvements obligatoires ou de subventions d'autres APU. Elles sont composées de quatre sous-secteurs :

- *l'État stricto sensu* (28 % du total des dépenses des APU en 2014), c'est-à-dire l'ensemble des services ministériels, services centraux et unités déconcentrées confondus. L'État comprend également les comptes spéciaux et les budgets annexes tels que mentionnés dans la LOLF ;

- *les organismes divers d'administration centrale (ODAC)* (6 % des dépenses des APU en 2014). Ce sont environ 800 organismes de statut varié, souvent des établissements publics à caractère administratif, contrôlés par l'État. Leur champ est proche de celui des opérateurs de l'État ;

- *les administrations de sécurité sociale (ASSO)* (46 % du total des dépenses des APU en 2014) comprennent : les régimes d'assurance sociale qui incluent notamment les régimes obligatoires de sécurité sociale, de base et complémentaires, l'assurance chômage, la CADES et le Fond de réserve des retraites ; les « *organismes dépendant des assurances sociales* » (ODASS), à savoir les hôpitaux et les œuvres sociales dotées d'une comptabilité séparée ;

- *les administrations publiques locales (APUL)* (20 % des dépenses des APU en 2014) comprennent les collectivités territoriales, les groupements de communes à fiscalité propre et les organismes divers d'administration locale (ODAL). Ces derniers sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, les collèges et les lycées, ainsi que de certains établissements publics nationaux (parcs nationaux, chambres consulaires, agences de l'eau, etc.).

Cette répartition en quatre sous-secteurs n'a pas été modifiée par la mise en place du nouveau système européen des comptes nationaux (SEC 2010), qui est entré en vigueur en mai 2014.

Annexe n° 2 : les référentiels comptables

Ce rapport s'appuie d'abord sur la présentation des finances publiques en comptabilité nationale, seul référentiel comptable permettant de faire des comparaisons internationales et de donner une image globale et cohérente des administrations publiques.

Les sous-secteurs des administrations publiques (État, ODAC, ASSO et APUL) et certains organismes à l'intérieur de ces sous-secteurs disposent de référentiels comptables spécifiques qui sont aussi utilisés dans ce rapport pour analyser plus en détail leur situation.

L'État a lui-même trois référentiels comptables : la comptabilité nationale, la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale (ou patrimoniale).

Le passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale

Le solde budgétaire de l'État était de -85,6 Md€ en 2014 alors que le besoin de financement en comptabilité nationale, notifié à la Commission européenne, était de -74,7 Md€, soit un écart de -10,9 Md€.

Le déficit en comptabilité nationale correspond au déficit qui est examiné par la Commission européenne dans le cadre des engagements de la France énoncés par le traité de Maastricht.

Le déficit de l'État en comptabilité nationale se distingue du déficit budgétaire pour trois raisons principales :

1. La comptabilité nationale est en droits constatés alors que la comptabilité budgétaire est en encaissements et décaissements (en 2014, ce changement de concept dégrade le déficit en comptabilité nationale de -0,6 Md€ par rapport au solde budgétaire). Les crédits d'impôt, et en particulier le crédit d'impôt compétitivité et emploi, ou CICE, sont enregistrés en comptabilité nationale au moment où la créance est présentée aux services fiscaux et pas nécessairement au moment où ils occasionnent une moindre recette pour l'État (c'est-à-dire au moment où ils sont liquidés). Ce facteur dégrade le déficit en comptabilité nationale de -4,0 Md€ par rapport à la comptabilité budgétaire.

En outre, les reversements du prélèvement sur recettes pour l'Union européenne, décidés fin 2014 et enregistrés en comptabilité nationale en 2014, seront effectués, et donc enregistrés en comptabilité budgétaire, en 2015, ce qui améliore le déficit en comptabilité

nationale de 1,1 Md€. Par ailleurs, les décalages entre les avances faites par l'État au titre des achats de matériel militaire (qui n'affectent pas le déficit en comptabilité nationale) et les livraisons (qui l'affectent) représentent en 2014 une amélioration de 1,7 Md€. Les autres décalages (0,6 Md€ d'amélioration du déficit en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire) correspondent notamment à des décalages comptables sur contentieux.

2. Certaines opérations ont un effet sur le solde budgétaire alors qu'elles n'en ont pas sur le solde en comptabilité nationale qui ne les enregistre que dans des comptes de patrimoine (pour un total de 8,4 Md€ d'amélioration du déficit public par rapport au solde budgétaire)¹⁴⁴. À ce titre, les retraitements de 2014 correspondent pour 2,7 Md€ à des dépenses, neutres patrimoniallement pour les administrations publiques et donc sans impact sur le déficit public, mais qui dégradent le déficit budgétaire. Il s'agit notamment de la dernière tranche de la participation de la France au mécanisme européen de stabilité (MES) pour 3,3 Md€.
De la même manière, l'État accorde des prêts (par exemple dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir, ou PIA) qui dégradent le solde budgétaire mais qui n'ont pas d'effet sur le déficit public (à hauteur de 1,2 Md€ en 2014). De même, les rachats de dette publique peuvent affecter le solde budgétaire alors qu'ils correspondent à une amélioration du bilan patrimonial de l'État (1,5 Md€). Enfin, 3,3 Md€ de fonds « non consommables » des programmes d'investissements d'avenir (PIA) sont considérés comme demeurant dans le patrimoine de l'État en comptabilité nationale. D'autres opérations d'un montant plus marginal (0,3 Md€) ont été réalisées en 2014 pour un impact négatif sur le déficit public.
3. En revanche, certaines opérations qui ont un impact patrimonial ne sont pas retracées en comptabilité budgétaire mais ont un impact sur le solde en comptabilité nationale (pour un total de 3,1 Md€ d'amélioration du déficit public par rapport au solde budgétaire).

¹⁴⁴ Ces opérations sont appelées « opérations financières » en comptabilité nationale.

En particulier, les retraitements sur les charges d'intérêts (prise en compte de la charge d'indexation, des primes et décotes etc.) ont représenté en 2014 d'environ 3,9 Md€ d'amélioration du solde de l'État en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire.

Dans le sens contraire, l'État a remis pour 0,9 Md€ de dette à d'autres États étrangers en 2014, constituant une diminution sans contrepartie de son patrimoine, ce qui dégrade le déficit public d'autant.

Annexe n° 3 : changement de base du système européen des comptes nationaux (SEC 2010)

Les grandeurs macro-économiques publiées par l’Insee (Produit Intérieur Brut ou PIB, déficit public, dépenses publiques, etc.) sont estimées dans un cadre conceptuel rénové depuis le 15 mai 2014.

L’Insee utilise désormais pour l’élaboration des comptes nationaux le système européen de comptes (ou SEC 2010), lui-même issu du système de comptes nationaux (SCN 2008) publié par l’Organisation des Nations-Unies (ONU) et qui remplace le SEC 1995. Ce nouveau système européen, rendu juridiquement contraignant par un règlement de la Commission européenne (Eurostat), est applicable simultanément à tous les pays de l’Union européenne.

Ce nouveau système de comptes nationaux conduit à évaluer différemment de nombreuses grandeurs macro-économiques, comme :

- Le niveau du PIB, qui augmente, principalement du fait des nouvelles règles de comptabilisation des investissements en recherche et développement et en matériel militaire.
- Les crédits d’impôt, qui sont désormais considérés comme des dépenses et non plus comme des moindres recettes, ce qui se traduit par un montant plus élevé des dépenses comme des recettes publiques. Cependant, les publications du ministère de l’économie et des finances excluent les crédits d’impôt des prélèvements obligatoires, pour les ajouter aux recettes hors prélèvements obligatoires. Par ailleurs, ces publications présentent généralement l’évolution des dépenses hors crédits d’impôt.
- Les investissements militaires qui sont désormais considérés comme des investissements et non plus comme des dépenses de fonctionnement.
- Les soules versées aux administrations publiques, dans le cadre de reprises d’engagements de retraites, qui ne sont plus comptabilisées en une seule fois, mais sont étalées sur toute la durée de vie des pensionnés.

En outre, indépendamment de ce changement du système de comptes, l’Insee a procédé à des reclassements. En particulier, une partie de la dette de Réseau Ferré de France a été reclassée en dette publique, ce qui fait notamment suite aux observations de la Cour formulées dans son rapport public thématique de 2008 sur le réseau ferroviaire.

L’accroissement du niveau du PIB qui résulte de ces changements conceptuels entraîne une diminution modérée des ratios de déficit public

et de dette publique. L'effet sur le ratio de dépenses publiques est variable selon les années, car le nouveau traitement des crédits d'impôt, en augmentation forte depuis quelques années, joue en sens opposé de la révision du PIB.

Annexe n° 4 : les facteurs d'évolution de l'investissement public local

L'investissement public local a chuté de près de 10 % en 2014 par rapport à 2013 (9,6 % en 2014 à champ courant et 9,2 % en volume, c'est-à-dire hors effet des prix de l'investissement public). Cette diminution est sans précédent depuis plus de 30 ans. Cette annexe vise à mieux appréhender l'origine et le caractère exceptionnel de cette baisse.

Parmi les facteurs potentiellement explicatifs des évolutions de l'investissement local, le cycle électoral est l'un des plus importants. L'évolution des dépenses d'investissement local varie en moyenne fortement au cours du cycle électoral : l'investissement local diminue l'année des élections municipales et l'année suivante, puis augmente progressivement jusqu'aux élections suivantes, ce qui est souvent désigné par l'appellation « cycle électoral » de l'investissement public local.

Plusieurs approches peuvent être retenues pour apprécier l'écart de l'évolution de l'investissement local en 2014 par rapport à ce qu'il aurait été en moyenne au regard des évolutions passées. Ces approches sont résumées dans le tableau suivant.

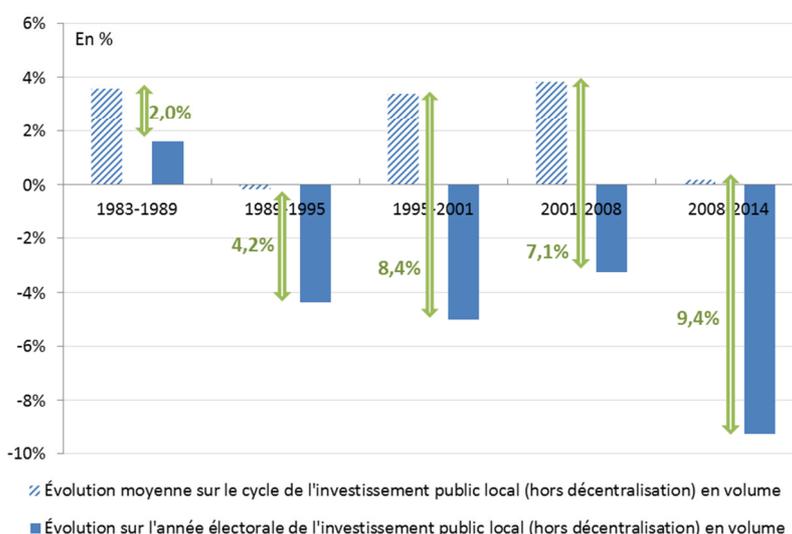
Une première approche consiste à estimer l'écart entre l'évolution moyenne des années d'élection et l'évolution observée en 2014. Cet écart, de 6,1 % (avec une moyenne des évolutions de l'investissement public en volume de -3,1 % sur ces années), correspond à une diminution supplémentaire de l'investissement de 3,1 Md€ en 2014 par rapport à cette référence (cf. ligne i du tableau ci-dessous, en fin d'annexe).

Cependant, cette approche ne tient pas compte des autres facteurs pouvant faire varier l'investissement public local qui se sont traduits au cours des 30 dernières années par des évolutions très différentes d'un cycle électoral à l'autre. De manière à les prendre en compte, l'évolution l'année de l'élection est comparée à la moyenne des évolutions depuis l'élection précédente¹⁴⁵, qui subit déjà l'effet des autres facteurs susceptibles de faire varier l'investissement local sur le moyen terme. En particulier, cette approche permet de tenir compte du ralentissement de l'investissement local observable sur le dernier cycle électoral.

¹⁴⁵ Investissement hors décentralisation et dont l'évolution est considérée en volume (déflatée par les prix de l'investissement public).

Au total, si l'on compare l'évolution relative de l'année 2014 par rapport aux quatre cycles électoraux précédents, la diminution supplémentaire de l'investissement en 2014 est de 2,0 Md€. Si l'on se réfère aux seuls deux cycles électoraux précédents, cette diminution supplémentaire est de 0,8 Md€ (cf. lignes ii et iii du tableau ci-après).

Évolution moyenne de l'investissement public local (hors décentralisation) en volume¹⁴⁶ sur chaque cycle électoral et sur l'année des élections municipales



Note de lecture : le graphique ci-dessus retrace d'une part les évolutions moyennes sur chaque cycle électoral depuis 1983 (histogramme hachuré) et d'autre part l'évolution de l'investissement sur l'année des élections municipales (histogramme plein). Enfin, ce graphique présente (sous forme de flèches vertes) les écarts entre ces deux grandeurs pour chacun des cycles depuis 1983. La moyenne de ces écarts sur l'ensemble des cycles électoraux depuis 1983 (5,4 %) est comparée avec l'écart du cycle 2008-2014 (9,4 %), afin d'apprécier son caractère exceptionnel.

Source : calcul Cour des comptes à partir de données de l'Insee, comptes nationaux, jaune « concours financiers aux collectivités locales » annexé au PLF 2015.

¹⁴⁶ Déflaté par les prix de la formation brute de capital fixe des APU.

Une modélisation statistique (économétrique¹⁴⁷) peut également être utilisée. Cette méthode permet de prendre en compte en même temps tous les facteurs potentiellement explicatifs des variations de l'investissement. Elle permet ainsi de quantifier leur impact moyen en 2014 au regard de leurs effets passés. Il apparaît alors que les facteurs explicatifs de l'investissement ainsi mis en exergue n'expliquent pas l'intégralité de la baisse de 2014 : il subsiste une « part inexpliquée » de 2,1 Md€ qui peut correspondre à des facteurs spécifiques à 2014, comme l'annonce d'une diminution des dotations de l'État dans les prochaines années.

Au total, les chiffrages de l'écart entre l'évolution de l'investissement local en 2014 et celle qui pouvait être attendue au regard de ses déterminants usuels varient entre 1 et 3 Md€ ou entre 1 et 2 Md€ si l'on ne retient pas la première approche qui est plus fruste. Ces chiffrages sont fragiles et doivent être considérés avec précaution. En particulier, certains cycles (comme le cycle 1995-2001) présentent des variations plus fortes en deuxième année qu'en première année et, pour ceux-ci, c'est donc le cumul de la diminution sur les deux années qu'il est préférable de prendre en compte. L'appréciation de l'investissement en 2015 permettra d'affiner l'analyse sur le caractère exceptionnel de la diminution de l'investissement local en 2014.

¹⁴⁷ L'équation (modèle à correction d'erreur) estimée statistiquement est la suivante :

$$\begin{aligned} \Delta \log(Inv_t) = & -0,46_{(0,16)} - 0,027_{(0,008)}AN1 - 0,014_{(0,007)}AN2 \\ & + 0,022_{(0,007)}AN6 \\ & + 0,33_{(0,15)}\Delta \log(Inv_{t-1}) + 1,38_{(0,52)}\Delta \log(PIB_{t-1}) \\ & + 0,13_{0,08}\Delta \log(B8_{t-1}/PIB_{t-1}) - 0,27_{(0,10)}[\log(Inv_{t-1}) \\ & - \log(PIB_{t-1})] \end{aligned}$$

Avec :

AN1 : Indicatrice avec 1 sur les premières années des cycles, et 0 ailleurs,

AN2 : Indicatrice avec 1 sur les deuxièmes années des cycles, et 0 ailleurs,

AN6 : Indicatrice avec 1 sur les dernières années des cycles, et 0 ailleurs,

Inv = investissement(FBCF) en volume des APUL (déflateur de prix de la FBCF des APU), hors décentralisation (données du jaune « concours financiers aux collectivités locales »),

$\log(B8_{t-1}/PIB_{t-1})$ = logarithme de l'épargne brute des administrations publiques locales (APUL) rapportée au PIB,

Estimation sur la période 1980 – 2014 ; $R^2 = 73\%$; les écarts types des coefficients, représentant le degré de fiabilité du coefficient estimé, sont placés entre parenthèse sous les coefficients.

**Différentes approches permettant d'apprécier l'évolution de
l'investissement local (en volume, hors décentralisation) en 2014**

	Comparaison de l'évolution 2014 à...	Impact en %	Impact en Md€
i	...la moyenne des évolutions passées sur les premières années de cycle (-3,1 % sur les cycles 1983-2008)	6,6 %	3,1
ii	...l'écart entre les évolutions moyennes passées sur le cycle précédent et l'évolution de la première année du cycle (sur les cycles 1983-2008 : écart moyen de 5,4 %, contre un écart de 9,4 % sur le dernier cycle)	4,0 %	2,0
iii	...l'écart entre les évolutions moyennes passées sur le cycle précédent et l'évolution de la première année du cycle (sur les deux cycles précédentes 1995-2001 et 2001-2008 : écart moyen de 7,8 %, contre un écart de 9,4 % sur le dernier cycle)	1,7 %	0,8
iv	... l'inexpliquée d'une équation économétrique (cf. ci-dessus)	4,1 %	2,1

Source : calcul Cour des comptes à partir de données de l'Insee, comptes nationaux, jaune « concours financiers aux collectivités locales » annexé au PLF 2015

Annexe n° 5 : l'impact des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires

1 - L'État

Les mesures nouvelles intégrées dans la prévision du programme de stabilité ont un impact total négatif (-1,2 Md€¹⁴⁸) sur les recettes fiscales nettes de l'État. Cette nouvelle évaluation traduit une révision sensible à la baisse (de -2,5 Md€) par rapport à la loi de finances initiale qui supposait au contraire un impact positif de 1,3 Md€ des mesures nouvelles.

Parmi les principales mesures figure le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, dont la montée en charge se poursuit. Selon la LFI pour 2015, le coût du CICE devait augmenter de 3,5 Md€ en 2015. Le programme de stabilité accroît de 1 Md€ cette estimation¹⁴⁹.

L'évaluation de l'impact des mesures nouvelles sur l'IS prend également en compte pour 0,4 Md€ le coût de la mesure de « suramortissement »¹⁵⁰ annoncée au début du mois d'avril 2015 pour favoriser l'investissement productif des entreprises. En outre, le rendement de la contribution exceptionnelle sur l'IS est revu à la baisse de 0,2 Md€.

Par ailleurs, le coût des contentieux communautaires est relevé de 0,5 Md€. En sens inverse, le programme de stabilité revoit à la hausse de 0,4 Md€ le rendement attendu du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) en raison d'une accélération du traitement des dossiers de régularisation.

Les principales incertitudes portent ainsi sur la montée en charge du CICE, en raison du montant en jeu, et les contentieux communautaires, dont la prévision est toujours difficile. À l'occasion du programme de stabilité, les deux prévisions ont été ajustées dans le sens

¹⁴⁸ En comptabilité budgétaire.

¹⁴⁹ L'administration a en effet confirmé en février 2015 la possibilité d'imputer la créance de CICE sur les acomptes d'IS, ce qui en accroît donc le coût en 2015.

¹⁵⁰ Majoration de 40 % de l'amortissement des investissements productifs.

de la prudence, en révisant leur coût à la hausse. Elles conservent néanmoins une part d'incertitude, tenant au comportement des acteurs concernés (entreprises pour le CICE, tribunaux pour les contentieux) qu'il est difficile d'anticiper.

Une autre source d'incertitude réside dans les mesures de lutte contre la fraude. Le gain total attendu par rapport à 2014 est de 1,2 Md€, dont 0,8 Md€ pour le STDR¹⁵¹ et 0,4 Md€ à la suite de mesures adoptées dans la LFR2 pour 2014¹⁵². Les évaluations des mesures de lutte contre la fraude sont inévitablement fragiles et les constats opérés par la Cour sur les années récentes montrent que le rendement en exécution est souvent inférieur à la prévision initiale, et même parfois nul.

2 - Les administrations publiques locales

Les mesures nouvelles, comprenant les dispositions votées en loi de finances et l'effet du relèvement des taux d'impôts locaux, généreraient un supplément de recettes de 2,1 Md€.

Le barème de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire a été révisé. Les taux plafonds de versement transport applicables dans les communes de la région Île-de-France ont été relevés. Une majoration facultative de 20 % des cotisations de taxe d'habitation portant sur les résidences secondaires a été instituée pour les communes percevant la taxe sur les logements vacants. Une taxe annuelle sur les surfaces de stationnement et une taxe additionnelle spéciale ont été instituées au profit de la région Île-de-France. Le barème des prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos a également été révisé.

Par ailleurs, le relèvement du taux maximal de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement applicables aux mutations à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements a été pérennisé. L'impact de cette mesure est estimé à 300 M€ en 2015.

¹⁵¹ Outre les 0,4 Md€ déjà mentionnés provenant de l'accélération du traitement des dossiers, un gain du même montant est attendu de la fixation en décembre 2014 de dates limites de dépôt des dossiers par les contribuables.

¹⁵² Renforcement de la lutte contre la fraude à la TVA et accélération de la perception des droits redressés en cas de fraude à l'IS sur les prix de transfert.

Selon l'administration, l'ensemble de ces mesures apporterait un surplus de recettes de 1,2 Md€. Certaines hypothèses apparaissent toutefois optimistes. Ainsi les DMTO progresseraient de 0,3 Md€ au titre des mesures nouvelles. La faculté de relever le taux plafond a déjà été utilisée en 2014 par 90 départements pour un surplus de recettes de 0,7 Md€. En 2015, son rendement, dans un contexte marqué par un marché immobilier peu dynamique, pourrait être inférieur à 0,3 Md€.

Il s'y ajouterait l'effet du relèvement des taux des impôts directs évalué par l'administration à 0,9 Md€. Cette estimation est également incertaine. Il est vrai qu'une hausse significative des taux en début de mandat n'est pas exceptionnelle. L'hypothèse retenue pour le pacte de stabilité (+1,8 %) est en ligne avec la hausse constatée en 2002 (+2 %) et en 2009 (+2,3 %). Par ailleurs, certaines grandes collectivités ont voté des hausses de taux très importantes en avril 2015. Toutefois, elles ne paraissent pas générales et de nombreux exécutifs élus en 2014 s'étaient engagés à ne pas accroître la pression fiscale. Il n'est donc pas exclu que ce levier soit actionné en 2015 avec davantage de modération que lors des cycles électoraux antérieurs, ne serait-ce que pour conserver des marges d'action face aux baisses ultérieures des dotations de l'État.

3 - Les administrations sociales

Les mesures nouvelles affectant les recettes des ASSO sont marquées par les réductions de cotisations et de contributions sociales prévues par le pacte de responsabilité présenté en avril 2014. Ces réductions représenteraient un montant de 6,3 Md€ en 2015 : les cotisations familiales des employeurs et des travailleurs indépendants seraient diminuées globalement de 5,3 Md€ et la contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS) serait réduite d'un montant de 1 Md€.

L'impact de ces mesures sur la branche famille est compensée par une réduction de dépenses de 4,7 Md€, grâce au transfert de la totalité de la charge de financement des APL vers l'État, et par une mesure ponctuelle de trésorerie relative aux prélèvements sociaux opérés sur les versements des employeurs aux caisses de congés payés. Cette dernière mesure, qui apporterait 1,5 Md€ au régime général en trésorerie, n'est cependant pas prise en compte en comptabilité nationale. Les mesures du pacte de responsabilité et leur compensation se traduisent donc dans le programme de stabilité par une moindre recette de 6,3 Md€ en 2015.

Parallèlement, les recettes des régimes de sécurité sociale bénéficient des augmentations de taux de cotisations aux régimes de retraite de base et complémentaire (+1,8 Md€), de l'affectation au FSV des gains tirés de la fiscalisation des majorations de pensions (+1,2 Md€ par un transfert de TVA) et des effets favorables de plusieurs mesures adoptées lors des LFSS 2014 et LFI 2014.

Au total, les mesures nouvelles devraient faire baisser les recettes de 1,7 Md€ pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale, soit 2,9 Md€ hors transferts de recettes en provenance de l'État.

Annexe n° 6 : les recettes non fiscales de l'État

La prévision de solde budgétaire sous-jacente au programme de stabilité comprend des recettes non fiscales de 15,4 Md€ pour l'État, en hausse d'environ 1,2 Md€ par rapport à la loi de finances pour 2015 et de 1,5 Md€ par rapport à 2014. Cette nouvelle prévision est plausible.

Cette hausse provient de la recette attendue de la décision de l'autorité de la concurrence du 18 décembre 2014 sanctionnant deux ententes de fabricants de produits d'entretien et d'hygiène (pour près d'1 Md€) et de la décision du 12 mars 2015 sanctionnant une entente sur les produits laitiers (pour 0,2 Md€). Ces recettes ne permettent cependant pas d'améliorer le déficit public en comptabilité nationale du fait de l'incertitude à ce stade quant à d'éventuels recours en appel de la part des entreprises sanctionnées. Elles ne sont donc pas prises en compte dans les recettes publiques du programme de stabilité.

Les dividendes reçus des entreprises non financières, qui représentent de l'ordre du tiers des recettes non fiscales, seraient globalement stables par rapport à la loi de finances initiale, et en baisse par rapport à 2014 (-0,4 Md€), à un niveau de 3,8 Md€. Compte tenu de l'accroissement entre 2013 et 2014 des résultats publiés par les deux principales participations de l'État dans des entreprises non financières (EDF et Engie¹⁵³ – qui représentent en moyenne près des trois quarts des dividendes depuis 2008), cette prévision de dividende apparaît cohérente avec les informations publiques disponibles.

Les versements totaux du groupe Caisse des dépôts, y compris le prélèvement sur les fonds d'épargne, représenteraient un total de 1,9 Md€ en 2015. Cette prévision est plus élevée de 0,1 Md€ que celle du groupe Caisse des dépôts et intègre un versement direct de 0,25 Md€ au fonds de transition énergétique imputé sur le produit du groupe versé à l'État au titre de ses résultats. Par ailleurs, le dividende de la Banque de France serait stable entre 2014 et 2015.

Les autres recettes non fiscales inscrit dans le programme de stabilité sont très légèrement supérieures à la moyenne des dernières années, mais ne présentent pas de risque significatif.

¹⁵³ Engie est le nouveau nom de GDF – Suez.

Annexe n° 7 : les risques de dépassement des crédits prévus en loi de finances initiale pour l'État

Comme les années précédentes, quelques missions concentrent les risques budgétaires les plus importants¹⁵⁴. L'évaluation de ces risques prend en compte la possibilité de dégeler les crédits initialement mis en réserve et les mouvements de crédits opérés par le décret d'avances du 9 avril 2015¹⁵⁵.

Mission Défense

La mission *Défense* continuera vraisemblablement à connaître un dépassement significatif relatif aux opérations militaires extérieures (OPEX). En effet, leur budgétisation initiale est inchangée en 2015 (450 M€) alors que leur exécution s'est située au-dessus du milliard ces deux dernières gestions (1,26 Md€ en 2013 et 1,18 Md€ en 2014). La poursuite des OPEX en 2015, en particulier au Mali (*Barkhane*), en République centrafricaine (*Sangaris*) et en Irak (*Chammal*), confirme cette perspective, et accrédite la thèse d'un dépassement significatif pour ces crédits de titre 2 et 3.

Plusieurs aléas pourraient conduire à des dépassements additionnels, comme l'opération intérieure *Sentinelle* (volet militaire du plan Vigipirate, dont le coût est estimé à au moins 1 M€ par jour), la poursuite des dysfonctionnements du système de solde *Louvois* et les décisions de moindre réduction des effectifs en 2015 prises en mai en conseil de défense.

En sens inverse, des économies pourraient résulter d'une moindre commande par l'État d'avions *Rafale*, conséquence de nouveaux contrats à l'exportation signés en 2015, ainsi qu'en raison de l'évolution favorable de l'inflation et du prix du pétrole (par exemple sur les dépenses en carburants).

¹⁵⁴ Les missions pour lesquelles les risques présentent un faible enjeu budgétaire, pour lesquelles des informations fiables font défaut à ce stade et pour lesquelles des annulations de crédits sont possibles ne sont pas présentées.

¹⁵⁵ Ce décret d'avance ouvre 401 M€ en AE et 308 M€ en CP (dont 55 M€ en crédits de titre 2), dont plus des trois quarts pour couvrir les coûts liés au plan anti-terroriste du gouvernement, et annule autant de crédits.

Pour l'ensemble de la mission, une incertitude réelle subsiste à ce stade sur les conséquences budgétaires de ces aléas. Après mobilisation de la réserve de précaution et autres annulations, notamment d'investissement, les dépassements nets peuvent toutefois être limités au-dessous de 0,8 Md€.

Ce montant ne tient pas compte de l'aléa lié au contrat de cession de deux navires de classe *Mistral* à la Fédération de Russie¹⁵⁶, tout comme de celui pesant sur les recettes attendues de la cession de fréquences (voir plus haut) et qui conduirait à faire prendre en charge par le budget général des dépenses prévues sur le CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État* tirées de l'attribution de la bande de fréquences 700 MHz¹⁵⁷.

Mission Écologie, développement et aménagement durables

Le principal risque est lié à la résiliation du contrat liant l'État au consortium Écomouv, chargé de la collecte de la taxe sur les poids lourds. Pour ce qui concerne 2015, les coûts non prévus en LFI 2015 liés à cette résiliation sont estimés à 0,9 Md€. Une partie de ce montant pourrait conduire à un dépassement en exécution de la cible initiale.

La majeure partie de ce montant (0,53 Md€) est toutefois neutre pour le budget de l'État. En effet, le Gouvernement a fait le choix d'assurer la couverture de ces dépenses par l'AFITF, qui verse ainsi un fonds de concours à due concurrence au profit du programme 203 – *Infrastructures et services de transports*. *In fine*, seuls des dépassements liés à des contentieux liés à ce dispositif pouvant aboutir en 2015 pourraient peser sur le budget de l'État, à hauteur de 0,3 Md€.

Par ailleurs, le financement de RFF par le budget général au titre du fret ferroviaire constitue l'une des variables d'ajustement du programme. Il est possible qu'une évolution du statut juridique de ce financement amène à constater la constitution d'une dette de l'État envers RFF, qu'il faudrait alors combler à hauteur de 0,2 Md€.

¹⁵⁶ Le risque budgétaire pour l'État est celui d'une baisse des reversements de la COFACE au cours des années 2016 et suivantes.

¹⁵⁷ Ce dernier aléa est traité plus haut comme un risque sur les recettes de l'État.

Un scénario global particulièrement défavorable pourrait aboutir à un dépassement pouvant s'établir à 0,5 Md€.

Mission Action extérieure de l'État

Cette mission est vulnérable au risque de change. Depuis la phase de budgétisation initiale 2015, le taux de parité euro-dollar a baissé. Un dépassement est donc à attendre pour diverses dépenses constituées envers l'étranger, notamment les contributions au titre des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des nations unies (0,15 Md€).

Après prise en compte des capacités d'utilisation de la réserve de précaution, ces risques de change pourraient finalement s'élever en excès de 0,1 Md€ par rapport à la loi de finances.

Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

Comme en 2014, des dépassements sont à anticiper sur la mission, pour l'essentiel en raison des refus d'apurement communautaire, non budgétés en LFI. La décision de la Commission européenne¹⁵⁸ aura un impact certain de 359 M€ en 2015 sur le programme 154 - *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires*.

Ensuite, l'exonération de charges sociales pour les travailleurs occasionnels-demandeurs d'emploi et les prêts bonifiés versés par l'ASP pourraient connaître une impasse budgétaire, de respectivement 175 M€ et 89 M€.

L'ensemble de ces risques, à hauteur de 0,6 Md€, excéderait alors les capacités de redéploiement au sein du programme.

Mission Santé

Comme cela a déjà été relevé par la Cour, la mission est confrontée à une insuffisance des crédits consacrés à l'aide médicale d'État (AME) sur le programme 183 - *Protection maladie*. Dans l'hypothèse d'une dépense 2015 équivalente à celle de 2014 et hors remboursement éventuel

¹⁵⁸ 16 janvier 2015, pour un montant de 1,078 Md€, principalement au titre du FEAGA, et dont le paiement est étalé entre 2015 et 2017.

à la CNAMTS des sommes dues au titre des exercices antérieurs, l'insuffisance de financement serait proche de 187 M€ (244 M€ en cas de remboursement). La levée de la réserve de précaution ne permettrait d'en financer qu'une partie ; ce risque serait donc de 133 M€, et dans une hypothèse dégradée, de plus de 200 M€.

Mission Égalité des territoires et logement

Sur cette mission, des dépassements sont régulièrement constatés en ce qui concerne les aides au logement et l'hébergement d'urgence. En 2015, des besoins d'ouverture importants seront très probablement à nouveau requis afin de financer ces dépenses dynamiques.

En effet, l'effort d'ajustement à la hausse a sans doute été insuffisant en budgétisation initiale 2015. La dotation de l'État au titre de la subvention au Fonds national d'aide au logement (FNAL) reposant sur des hypothèses discutables et toutes les mesures d'économies prévues par le PLF 2015 n'ayant pas été adoptées, un dépassement pourrait être constaté pour les aides au logement. Un risque similaire pourrait également concerner l'hébergement d'urgence : la budgétisation initiale du dispositif se situe d'ores et déjà 100 M€ en dessous de l'exécution 2014. Au total, le risque sur cette mission serait compris entre 0,4 Md€ et 0,6 Md€.

Mission Solidarité et insertion

Les dépassements régulièrement constatés pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et le RSA-activité vont vraisemblablement se renouveler en 2015. S'agissant de l'AAH, une hypothèse plus prudente d'augmentation des bénéficiaires conduirait à un besoin de crédits d'au moins 300 M€ par rapport à la budgétisation initiale. Ce même raisonnement appliqué au RSA pourrait mener à un dépassement d'au moins 250 M€. Le risque global peut être évalué pour cette mission entre 0,6 Md€ et 0,7 Md€.

Mission Travail et emploi

Les prévisions d'exécution montrent que les dépassements, en particulier sur le programme 102 – *Accès et retour à l'emploi* et le programme 103 – *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi*, seront supérieurs à ceux de l'année dernière, qui avait déjà connu une fin de gestion combinant ouverture de crédits et prélèvements sur le fonds de roulement de plusieurs opérateurs.

Les risques de dépassements concernent des postes variés (subvention d'équilibre au Fonds de solidarité, allocation transitoire de solidarité, nouveaux contrats aidés et emplois d'avenir, report d'indemnisation des intermittents du spectacle, apprentissage), parfois en raison des annonces nouvelles intervenues au premier semestre 2015 comme le financement de 100 000 contrats aidés supplémentaires. La somme de ces aléas haussiers pourrait se situer au minimum à 0,8 Md€ et atteindre 1,1 Md€ dans un scénario plus dégradé.

Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales

L'exercice 2014 n'avait pas conduit à des dépassements notables des prévisions, comme cela avait été le cas en 2013 (22,46 Md€, alors que la LFI avait prévu 20,43 Md€). En effet, il s'est élevé à 20,35 Md€ en 2014, montant proche de la prévision de la LFI (20,22 Md€).

L'exécution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales était quasiment conforme aux prévisions en 2014. En 2015, comme cela avait été le cas l'an dernier (+0,15 Md€ en exécution 2014 par rapport à la LFI), seul un léger ressaut des versements de compensation de la TVA pourrait résulter des relèvements du taux forfaitaire pour les dépenses éligibles.

Le prélèvement au profit de l'Union européenne devrait être conforme aux prévisions¹⁵⁹.

Au total, les risques sur les prélèvements sur recettes, modérés cette année, pourraient se situer entre 0,1 et 0,3 Md€.

¹⁵⁹ Sans tenir compte du remboursement à la France de prélèvements opérés les années précédentes, qui est traité plus loin.

Annexe n° 8 : les risques de dépassement des crédits du titre II (masse salariale) de l'État hors contributions au financement des pensions

Des risques spécifiques existent sur les dépenses de masse salariale (titre 2 hors contributions au CAS *pensions* et hors fonds de concours, y compris budgets annexes) qui sont, pour la plupart, déjà compris dans les risques par mission présentés ci-dessus et ne doivent donc pas leur être ajoutés.

Ces dépenses ont été budgétées à hauteur de 80,8 Md€ en LFI pour 2015. À périmètre constant de 2014, elles augmentent de 0,5 Md€, soit 0,6 % par rapport à la LFI pour 2014 (80,3 Md€).

Les dépenses exécutées en 2014 étant supérieures de 0,2 Md€ aux montants inscrits en LFI pour 2014, l'augmentation de la masse salariale, d'exécution 2014 à exécution 2015, doit être inférieure à 0,3 Md€ pour que les crédits inscrits en LFI pour 2015 ne soient pas dépassés.

Les informations fournies par la direction du budget montrent que cette augmentation de 0,3 Md€ de 2014 à 2015 tiendrait à :

- une baisse très limitée (-0,05 Md€) au titre du schéma d'emplois qui serait quasiment neutre en 2015, avec une baisse des effectifs limitée en LFI à 1 278 ETP ;
- une hausse de 0,15 Md€ au titre des mesures générales : compte tenu du maintien du gel du point d'indice, elles sont limitées au coût de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). La revalorisation du minimum de traitement serait limitée avec la poursuite de la réévaluation des grilles de la catégorie C en 2015 ;
- une hausse de 0,25 Md€ au titre des mesures catégorielles, dont l'enveloppe est à nouveau réduite de 50 M€ par rapport à l'exécution pour 2014 ;
- une hausse de 0,25 Md€ au titre du GVT solde, qui se décompose à hauteur de 1,1 Md€ pour le GVT positif et -0,85 Md€ pour le GVT négatif ;
- une baisse de 0,3 Md€ au titre des autres mesures, en particulier des indemnités versés aux militaires en opérations extérieures et des heures supplémentaires au ministère de l'éducation nationale.

Par rapport à cette prévision, plusieurs facteurs de risque vont dans le sens d'une croissance plus forte que prévu de la masse salariale :

- les annonces faites par le Gouvernement le 21 janvier dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme vont se traduire par un renforcement des effectifs de sécurité (dont 530 ETP au ministère de l'intérieur et 780 ETP au ministère de la justice) et celles du conseil de défense du 29 avril par une stabilisation des effectifs au ministère de la défense (alors qu'une baisse de 7 500 ETP était prévue en LFI). Le surcoût estimé à 0,25 Md€ semble impossible de gager par de moindres recrutements en cours d'année dans les ministères « non prioritaires » car cela signifierait pour ceux-ci une baisse en moyenne de 4,0 % au lieu de 1,5 % prévu en LFI;
- les sources récurrentes de dépassement des crédits de personnel au ministère de la défense devraient de nouveau peser sur l'exécution en 2015. En particulier, les dysfonctionnements du système de paye *Louvois* pourraient encore conduire à des indus versés plus importants que les recouvrements, pour un risque de l'ordre de 0,1 Md€. Le maintien de l'opération *Sentinelle* pourrait coûter 0,2 Md€ en dépenses de personnel non budgétées initialement. Enfin, le surcoût des opérations extérieures sur le titre II pourrait être d'environ 0,15 Md€ ;
- la baisse espérée du nombre d'heures supplémentaires effectuées par les enseignants compte tenu de l'augmentation des effectifs ne s'est pas concrétisée en 2014, ce qui risque de se reproduire en 2015. En revanche, la budgétisation de l'augmentation du GVT au ministère de l'éducation nationale a été plus réaliste (170 M€ après une exécution de 230 M€ en 2014), faisant peser un risque moins important que les années précédentes.

Au total, il existe un risque de dépassement des crédits de rémunérations inscrits en LFI de l'ordre de 0,5 Md€, concentré sur la mission *Défense*.

Annexe n° 9 : l'impact des investissements publics sur l'activité économique

L'effet multiplicateur de toute mesure de hausse des dépenses publiques dépend de la conjoncture économique au moment où elle est mise en œuvre. Si le PIB est supérieur à son potentiel, les capacités de production disponibles pour faire face à ce surcroît de demande sont limitées et le multiplicateur est donc quasi nul, même à court terme. S'il est inférieur, les entreprises peuvent mobiliser d'importantes capacités inemployées et le multiplicateur est donc plus important que les valeurs moyennes citées ci-dessus.

Il dépend aussi de la situation des finances publiques. Une forte augmentation du déficit public peut inciter les ménages et entreprises à constituer une épargne de précaution, ce qui réduit l'effet multiplicateur.

Une aggravation du déficit et de la dette publics peut aussi entraîner une hausse des taux d'intérêt et avoir ainsi des effets négatifs d'éviction sur l'investissement privé, mais ils sont peu souvent mis en évidence par les analyses empiriques. Au contraire, des effets favorables d'entraînement de l'investissement privé par l'investissement public peuvent être observés dans le cas de projets en cofinancement, car l'apport de fonds publics réduit le risque pris par les investisseurs privés et les incite à augmenter les montants investis.

Dans l'étude précitée, le FMI montre qu'il n'y a pas eu d'effet d'éviction significatif de l'investissement privé par l'investissement public dans les pays développés sur les 30 dernières années. Il signale toutefois que l'endettement public est bien plus important aujourd'hui et que, dans les pays où il est très élevé, les réactions des marchés financiers risquent d'être plus fortes, entraînant alors de tels effets d'éviction.

Dans une situation où la dette publique est très élevée et où il est nécessaire de viser un équilibre structurel des comptes publics, il n'est pas envisageable de relever durablement le niveau du déficit. Une hausse des prélèvements obligatoires, ou une baisse des autres dépenses publiques, est donc nécessaire pour financer le surcroît d'investissement et ses effets négatifs sur l'activité limitent les effets positifs de l'investissement public. L'étude précitée du FMI montre que l'impact sur l'activité à court terme d'une hausse de l'investissement public financée par des hausses d'impôts ou la réduction d'autres dépenses n'est pas statistiquement significatif.

Annexe n° 10 : définition et mesure du solde et de l'effort structurels

La croissance du PIB est par nature fluctuante et, pour apprécier correctement la situation et les perspectives des finances publiques, il faut neutraliser l'impact de ces variations conjoncturelles du PIB sur le solde des administrations publiques et estimer ainsi un solde structurel.

Ce **solde structurel** est calculé en suivant les étapes suivantes :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré si, en l'absence de fluctuations de la conjoncture, la croissance avait toujours été égale à la croissance potentielle¹⁶⁰ ;
- estimation de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation des pertes de recettes associées à cet écart entre les PIB effectif et potentiel, en supposant que les recettes publiques totales évoluent comme le PIB (hypothèse d'élasticité égale à 1), ainsi que des prestations sociales supplémentaires induites par cet écart ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde public, aussi appelée « solde conjoncturel », qui résulte de ces pertes de recettes et de ces prestations sociales supplémentaires ;
- le « solde corrigé des variations cycliques de la conjoncture » est égal à la différence entre le solde effectif et ce solde conjoncturel ;
- le solde structurel est enfin égal au solde corrigé des variations cycliques après prise en compte des mesures exceptionnelles et temporaires.

¹⁶⁰ Croissance des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de la contribution du progrès technique. Cette croissance est également parfois appelée « tendancielle ».

L'hypothèse d'une élasticité unitaire des recettes, si elle est vérifiée en moyenne sur le long terme, n'est pas exacte pour chaque année et les variations du solde structurel peuvent alors donner une image déformée des évolutions de fond des finances publiques¹⁶¹. En outre, les gouvernements n'ont aucune maîtrise de l'élasticité des recettes. La notion d'effort structurel évite d'avoir à formuler une hypothèse sur cette élasticité.

L'**effort structurel** mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un gouvernement, aux variations du solde structurel : la maîtrise des dépenses publiques en volume, d'une part, et le montant des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part. La contribution des dépenses à l'effort structurel de réduction du déficit est égale à 57 % de l'écart entre le taux de croissance potentiel du PIB et le taux de croissance des dépenses (la part des dépenses publiques dans le PIB étant de 57 %).

Cet effort structurel peut être soit positif, soit négatif.

Le solde et l'effort structurels sont corrigés des mesures exceptionnelles à effet temporaire.

Un **solde structurel et un effort structurel primaires** peuvent être calculés en déduisant les charges d'intérêts des dépenses publiques.

¹⁶¹ Des élasticités spécifiques à chaque prélèvement, et différentes de 1, sont parfois utilisées pour estimer le solde structurel, mais le calcul n'est pas significativement plus fiable.

Annexe n° 11 : glossaire des sigles

AE : Autorisation d'Engagement
AFITF : Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France
AGFF : Association pour la Gestion du Fonds de Financement de l'AGIRC et de l'ARRCO
AGIRC : Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres
APL : Allocation Personnalisée au Logement
APU : Administration Publique
APUL : Administration Publique Locale
ARRCO : Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des salariés
ASSO : Administrations de Sécurité Sociale
C3S : Contribution Sociale de Solidarité des Sociétés
CADES : Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale
CAS : Compte d'Affectation Spéciale
CGI : Commissariat Général à l'Investissement
Chorus : application informatique partagée par tous les acteurs financiers de la comptabilité publique
CICE : Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi
CNAF : Caisse Nationale d'Allocations Familiales
CNAM : Caisse Nationale d'Assurance Maladie
CP : Crédit de Paiement
CNRACL : Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales
CRDS : Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale
CSG : Contribution Sociale Généralisée
DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
FBCF : Formation Brute de Capital Fixe
FMI : Fonds Monétaire International
FRR : Fonds de Réserve des Retraites
FSV : Fonds de Solidarité Vieillesse
GVT : Glissement Vieillesse Technicité
HCFP : Haut Conseil des Finances Publiques
INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques
IPCH : Indice des Prix à la Consommation Harmonisé
IS : Impôt sur les Sociétés
IR : Impôt sur le Revenu
LFI : Loi de Finances Initiale
LFR : loi de finances rectificative

LFSS : Loi de Financement de la Sécurité Sociale
LFRSS : Loi de Financement Rectificative de la Sécurité Sociale
MSA : Mutualité Sociale Agricole
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODAC : Organismes Divers d'Administration Centrale
ODEDEL : Objectif D'Évolution de la Dépense Locale
ONDAM : Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie
PAJE : Prestation d'Accueil du Jeune Enfant
PIA : Programme d'Investissements d'Avenir
PIB : Produit Intérieur Brut
PLF : Projet de Loi de Finances
RSI : Régime social des Indépendants
SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques
TSCG : Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance
TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

**RÉPONSE COMMUNE DU
MINISTRE DES FINANCES ET
DES COMPTES PUBLICS
ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET, AUPRÈS DU
MINISTRE DES FINANCES ET
DES COMPTES PUBLICS**

**REPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRETAIRE D'ÉTAT CHARGE
DU BUDGET, AUPRES DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS**

Nous saluons les travaux de la Cour des comptes sur la situation d'ensemble et les perspectives des finances publiques, dont les analyses fournissent des éclairages importants. Nous souhaitons néanmoins formuler les remarques suivantes :

1 - Constats relatifs à la situation des finances publiques en 2014

La Cour souligne que la réduction du déficit public en 2014 a été moindre qu'attendu au moment du vote de la loi de finances initiale pour 2014, estimant que ce résultat témoignerait d'une maîtrise encore insuffisante des dépenses publiques. Il convient de rappeler que le déficit a continué de reculer pour s'établir à 4,0 % du produit intérieur brut (PIB), contre 4,1 % en 2013, à un niveau sensiblement meilleur que ce qui était attendu (4,4 % du PIB dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019). L'exécution 2014 marque par ailleurs un infléchissement historique dans la progression des dépenses publiques puisque leur taux de croissance en valeur atteint 0,9 % hors crédits d'impôts, contre 1,8 % l'année précédente – à rapporter au taux de croissance moyen de 3,6 % en valeur sur la période 2002-2012.

Ce résultat s'appuie sur une réduction du déficit structurel de 0,6 point, soit l'équivalent de 12 Md€, permettant à celui-ci de retrouver des niveaux inégaux depuis le début des années 2000. Cet effort ne s'est cependant pas traduit par une réduction équivalente du déficit nominal du fait d'une croissance de l'activité encore très inférieure à son potentiel.

En expliquant cette situation par la diminution de la charge d'intérêts et par la chute de l'investissement local, l'analyse de la Cour propose une analyse incomplète qui minore les résultats obtenus en matière de maîtrise de la dépense publique.

Les efforts d'économie ont été fixés en loi de finances initiale (LFI) pour 2014 à hauteur de 18 Md€, dont 80 % correspondent à un effort en dépense, puis accentués en cours d'année par une loi de finances rectificative (LFR) et une loi de financement rectificative de la sécurité sociale (4 Md€ d'économies supplémentaires).

L'exécution 2014 marque en particulier une baisse sans précédent des dépenses de l'Etat sous norme en valeur (- 3,3 Md€ par rapport à l'exécution 2013) : l'objectif, plus ambitieux encore qu'en 2013, a en effet été pleinement respecté dans un contexte macroéconomique pourtant demeuré défavorable.

L'analyse des dépenses d'assurance maladie montre également que celles-ci ont été parfaitement maîtrisées puisqu'elles ont été inférieures de 0,4 Md€ à l'objectif voté dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) pour 2014. Au total, le déficit du régime général a nettement diminué par rapport à 2013 (- 2,8 Md€), passant sous la barre des 10 Md€ pour la première fois depuis 2008.

S'agissant des dépenses des collectivités territoriales, nous rappelons que la baisse de l'investissement local constatée l'an passé reste caractéristique du cycle électoral. Si elle se situe dans le haut de la fourchette des ralentissements observés dans le passé, elle est en ligne avec le ralentissement attendu en année d'élections municipales.

Au total, l'ampleur de l'effort réalisé ne doit pas être sous-estimée et ces résultats démontrent que les efforts engagés par le Gouvernement pour mieux maîtriser les dépenses publiques portent leurs fruits.

2- Constats relatifs à la situation des finances publiques en 2015

S'agissant de 2015, nous relevons que la Cour, s'appuyant sur les analyses du Haut conseil des finances publiques (HCFP), juge que les prévisions macroéconomiques et les prévisions de recettes du Gouvernement sont prudentes. Nous observons à cet égard que la Cour juge réaliste l'atteinte d'un solde public de - 3,8 % cette année. S'appuyant sur les bons résultats de 2014 et des hypothèses prudentes, la dynamique de maîtrise de la dépense publique sera poursuivie.

A cet égard, 4 Md€ de mesures complémentaires ont été présentées dans le programme de stabilité pour sécuriser le plan de 50 Md€ d'économies et compenser les effets négatifs de l'inflation sur la tenue des objectifs de dépense. Cela permettra de maîtriser durablement la croissance de la dépense publique et la maintenir à 0,9 % pour la deuxième année consécutive.

Sans renoncer à financer ses priorités, le Gouvernement marque ainsi sa volonté résolue de poursuivre la dynamique de redressement des comptes publics en respectant ses engagements européens à travers un effort qui porte dorénavant exclusivement sur les dépenses. L'État et les administrations de sécurité sociale assumeront une large part de cet effort puisque 1,2 Md€ d'économies supplémentaires sont mises en œuvre sur l'État et ses opérateurs et que 1 Md€ d'économies seront réalisées sur les dépenses de santé et de protection sociale, notamment avec un abaissement de l'ONDAM pour 2015 de 425 M€.

Si la Cour relève que les tensions sur les crédits dans le champ de l'État sont plus élevées qu'en 2014, nous rappelons que plusieurs décisions importantes ont déjà été prises pour sécuriser la trajectoire en 2015 (gage

des ouvertures destinées à financer les mesures de lutte contre le terrorisme par des annulations à due concurrence sur les crédits du budget général de l'État dans le cadre d'un décret d'avance ; gel complémentaire de 469 M€ portant sur l'ensemble des ministères permettant de financer les autres mesures nouvelles annoncées par le Gouvernement ; décret d'annulation de 677 M€ de crédits sur le budget de l'État).

De même, plusieurs mesures d'économies ont d'ores et déjà été engagées pour continuer de ralentir la progression des dépenses sociales. La circulaire relative à la tarification des hôpitaux publics, complétée par une annexe budgétaire rappelant, notamment, que la masse salariale des personnels hospitaliers ne devrait progresser que dans la limite de 1,5 %, témoigne de la réalité de cet effort. Dans son avis du 26 mai dernier, le comité d'alerte de l'ONDAM a ainsi estimé que l'objectif 2015 pourrait être respecté. La Commission des comptes de la sécurité sociale a également prévu une nouvelle diminution du déficit du régime général en 2015, plus importante que celle qui était prévue dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

3- Constats relatifs aux perspectives pour 2016 et 2017

Comme pour 2015, la Cour rappelle que la trajectoire prévue par le Gouvernement se fonde sur des hypothèses que le HCFP a jugées prudentes pour 2016 et 2017.

Le Gouvernement a renforcé l'effort de redressement prévu dans le plan à 50 Md€ par des ajustements complémentaires portant exclusivement sur les dépenses, pour 5 Md€ en 2016, afin de respecter les cibles de maîtrise de la dépense publique fixées dans la loi de programmation des finances publiques en compensant les effets de la faiblesse de l'inflation sur le plan initial. Ces mesures seront détaillées à l'occasion du dépôt des textes financiers de l'automne, conformément au calendrier budgétaire prévu par la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il est ainsi prématuré de porter un jugement sur le point que ces économies seraient insuffisamment précises.

Les économies mises en œuvre en 2016 seront en outre documentées par la première vague des revues de dépenses, instaurées par l'article 22 de la LPFP, que le Gouvernement a engagées par anticipation dès 2015. Ce dispositif innovant continuera à monter en puissance avec une deuxième vague de revues de dépenses, qui sera engagée à l'automne.

4- Remarques plus générales

Les analyses par lesquelles la Cour achève ses travaux appellent deux séries de remarques plus générales, qui ont trait, d'une part, à l'investissement public et, d'autre part, à la programmation des finances publiques.

a. L'investissement public

S'agissant de la réflexion conduite par la Cour sur l'investissement public, nous partageons l'objectif d'un meilleur pilotage des dépenses d'investissement. La meilleure prise en compte de la rentabilité socio-économique des projets d'investissement doit ainsi être une priorité pour l'ensemble des administrations publiques.

A ce titre, la LPFP pour les années 2014 à 2019 sécurise le recours aux partenariats public-privés (PPP) pour les agences, les collectivités territoriales et les établissements de santé, ce qui permettra de faire bénéficier à ces entités de l'expertise de l'Etat.

b. La programmation des finances publiques

S'agissant de la programmation des finances publiques, la Cour reconnaît que le Gouvernement a mis en œuvre nombre de ses recommandations afin d'améliorer la gouvernance et le pilotage des finances publiques lors de la dernière loi de programmation. Elles permettent en effet d'établir une distinction plus claire entre les objectifs et les règles budgétaires, mais également de mieux maîtriser les crédits d'impôts et les taxes affectées.

La recommandation, renouvelée dans ce rapport, de créer des lois de financement des collectivités locales doit toutefois être nuancée car ses effets sur la maîtrise des dépenses locales sont incertains. Dès lors que l'ensemble des recettes et des dépenses pilotables des collectivités territoriales est déjà inclus dans le champ des lois de finances, de telles lois pourraient rompre l'unité du suivi des dépenses de l'État (55 Md€ de dépenses sous norme et 100 Md€ de transferts au total seraient retracés dans un autre texte). L'objectif d'évolution des dépenses locales (ODEDEL) mis en place par le Gouvernement dans la LPFP fixe déjà un cadre s'appliquant à l'ensemble de la dépense locale : cette approche doit être poursuivie et consolidée.

S'agissant de la recommandation de mettre en place des lois de financement de la protection sociale, concernant un champ plus large que les actuelles LFSS, nous rappelons que la LPFP contient des avancées importantes dans ce domaine puisqu'elle prévoit que l'Unédic transmettra chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport sur les perspectives financières triennales de l'assurance chômage. De plus, la réforme des retraites de 2014, en instituant le comité de suivi des retraites (article 4 de la loi du 20 janvier 2014), renforce le suivi et le pilotage des dépenses de retraites.

Par ailleurs, la Cour dans son analyse du mécanisme de correction ne prend pas suffisamment en compte le fait que des mesures de redressement d'ampleur ont été prises dès le PLF 2014, c'est-à-dire avant que la déviation ne soit formellement constatée par le HCFP, que ces mesures ont été amplifiées par la suite et qu'enfin en exécution la déviation s'est fortement

réduite en 2014. En outre, la révision de la trajectoire de retour vers l'équilibre et donc de l'adoption d'une nouvelle LPFP s'imposait, non pas pour faire échec au mécanisme de correction, mais pour traduire le choix d'un rythme plus cohérent avec la situation économique et plus propre à conforter le retour de la croissance. La Commission a elle-même validé cette décision en adoptant en mars 2015 une nouvelle recommandation, en phase avec la trajectoire de la nouvelle LPFP.

Enfin, la Cour signale la décision du Gouvernement de réviser la croissance potentielle sous tendant la trajectoire du Programme de stabilité. Le Gouvernement a fait le choix à l'automne 2014 d'aligner son hypothèse sur celle de la Commission européenne, tout en continuant de porter l'ambition d'une révision de la méthode commune d'estimation de celle-ci auprès de ses partenaires. En effet, la France regrette que cette méthode n'intègre pas les effets à venir des réformes structurelles, pourtant appelées de ses vœux par la Commission elle-même. S'appuyant sur les évaluations conduites à l'occasion de la présentation du Programme national de réforme du printemps 2015, cette hypothèse a été ainsi revue afin d'en tenir compte.