

Cour des comptes



LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Juin 2016

Sommaire

Délibéré	9
Introduction	13
Chapitre I La situation en 2015	15
I - Une reprise du mouvement de réduction du déficit public	15
A - Une diminution du déficit en 2015 plus forte qu'escompté	16
B - Une baisse modérée des dépenses publiques rapportées au PIB et une stabilisation du taux de prélèvements obligatoires.....	18
C - Un solde structurel en amélioration	23
D - Une charge d'intérêts en baisse, une dette qui croît moins que le déficit.....	25
II - Une réduction du déficit provenant pour la moitié des collectivités locales	27
A - Un déficit des administrations publiques centrales stable.....	29
B - Une nette amélioration du solde des collectivités locales	33
C - Des déficits des administrations de sécurité sociale en baisse, mais persistants	37
III - Un décalage persistant de la France vis-à-vis de ses partenaires européens	43
A - Une réduction en 2015 des déficits comparable au reste de l'Union européenne.....	44
B - Un déficit structurel plus dégradé en France.....	50
C - Un endettement public qui continue d'augmenter en France alors qu'il baisse dans une majorité de pays de l'Union européenne	53
Chapitre II La situation en 2016	57
I - Une prévision de recettes publiques plausible	58
A - Un scénario macroéconomique réaliste	58
B - Une base 2015 meilleure que prévu	60
C - Une prévision de croissance spontanée des recettes sans biais manifeste	60
D - Des mesures nouvelles correctement estimées	65
II - Des risques importants concentrés sur les dépenses de l'État et celles de l'Unédic.....	66
A - L'État : des tensions sur les dépenses plus fortes qu'en 2015	67
B - Les administrations sociales	76
C - Les collectivités locales	79
III - Un objectif de déficit public atteignable, mais des risques significatifs sur la dépense	80
A - Le déficit public.....	80

B - La dette publique	84
Chapitre III Les perspectives pour les années 2017 à 2019	87
I - Une trajectoire de retour à l'équilibre structurel du solde public affectée de deux fragilités majeures	88
A - Une trajectoire de finances publiques reposant sur des hypothèses trop favorables de croissance potentielle.....	88
B - Une réduction des déficits qui suppose une baisse sans précédent de la dépense en volume.....	91
II - Un risque significatif de non-respect des objectifs du Programme de stabilité dès 2017.....	98
A - L'absence de mesures structurelles porteuses d'économies à terme.....	98
B - Des facteurs importants d'augmentation de la masse salariale	101
C - Des décisions à l'origine d'autres dépenses supplémentaires	105
D - Une hausse prévue de la dette du régime général, qui devra être financée à court terme.....	109
Chapitre IV La mesure des « économies en dépenses » entre 2015 et 2017	113
I - L'évaluation de la croissance tendancielle des dépenses par le Gouvernement : des limites méthodologiques importantes	114
A - Des modalités d'évaluation diverses.....	114
B - Des modalités de calcul pas toujours cohérentes	116
C - Des conventions conduisant à des évaluations hautes de la tendance	117
II - Un montant d'économies réalisé en 2015 plus faible qu'annoncé	120
A - Un effort, réparti sur chaque catégorie d'administration publique, décalé dans le temps	120
B - Des économies réalisées en 2015 inférieures à celles présentées par le Gouvernement	122
III - La mesure de l'effort structurel permet une appréciation pertinente de la soutenabilité de la politique budgétaire	128
Chapitre V Les nouvelles règles européennes relatives à la gouvernance des finances publiques : un premier bilan.....	131
I - Les règles budgétaires : des principes pertinents, mais une mise en œuvre malaisée	134
A - La règle d'équilibre structurel des finances publiques.....	136
B - La trajectoire de convergence vers l'OMT	141
C - Les autres règles budgétaires	146
II - Le « mécanisme de correction » : une fonction d'alerte plus qu'un mécanisme automatique	151
A - Les dispositions des textes européens.....	151
B - Les choix de transposition	152
III - Les institutions budgétaires indépendantes : une avancée réelle, un acquis à consolider	156

A - Les dispositions des textes européens.....	156
B - Les choix de transposition	157
IV - Principaux enseignements pour la France	161
A - Le bilan de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance est contrasté	161
B - Des évolutions envisageables	163
Conclusion générale	171
Annexes	175
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	207

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. Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Ganser, Racine, Pannier, Lebuy, Mme Pappalardo, MM. Cazala, Lafaure, Andréani, Mme Morell, M. Perrot, Mme Saliou Françoise, MM. Barbé, Bertucci, Gautier, Courtois, Vivet, Charpy, Martin, Ténier, Ravier, Selles, Mme Podeur, MM. de Gaulle, Guibert, Mme Saliou Monique, MM. Uguen, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Thornary, Vialla, Castex, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Antoine, Guérout, Mme Bouygar, MM. Feller, Chouvet, Viola, Mmes Démier, Malgorn, MM. Le Mer, Migus, Laboureix, Mmes Esparre, Latare, MM. Rosenau, Delaporte, Rabaté, Brunner, Albertini, Mmes Pittet, Périn, MM. Ortiz, Rolland, Mmes Soussia, Périgord, MM. Belluteau, Appia, Brouder, Fialon, Chailland, Mmes Toraille, Latournarie-Willems, Girardin, Child, Hamayon, M. Angermann, Mmes Riou-Canals, Thibault, conseillers maîtres, MM. Sarrazin, Galliard de Lavernée, Corbin de Mangoux, Margueron, Jau, Cordet, 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 M. Dubois, conseiller maître, et M. 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 22 juin 2016.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par la formation interchambres permanente « Exécution du budget et comptes de l'État » présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de MM. Ganser, Cazala, Andréani, Barbé, Charpy, Mme Trupin, MM. Rigaudiat, Guibert, Laboueix, Mme Latare, MM. Cazé, Brouder et Lallement, conseillers maîtres. M. Kruger, premier avocat général, représentait le Procureur général.

Le rapporteur général était M. Dubois, conseiller maître, assisté de M. Bourquard, conseiller référendaire, avec le concours, en tant que rapporteurs, de Mme Soussia, conseiller maître, de M. Richard, Mmes Lecourtier-Gégout et Biéchy, conseillers référendaires, de M. Pelé et Mme Georges, rapporteurs extérieurs, et le concours de Mme Hado, vérificatrice.

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

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 14 juin 2016, 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).

Chaque année, la Cour publie des rapports sur l'exécution du budget de l'État, sur la certification des comptes de l'État et des comptes du régime général de la sécurité sociale (en mai et juin), sur la sécurité sociale (en septembre) et sur les finances locales (en octobre). Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques s'en différencie à la fois par le champ et par la période couverts :

- il englobe l'ensemble des administrations publiques dans une approche synthétique ;
- il traite de la situation des finances publiques à la fin de 2015 mais aussi de leurs perspectives pour les années 2016 et suivantes.

Le premier chapitre est consacré à la situation des finances publiques en 2015 et à son évolution par rapport aux années précédentes. La Cour y examine les évolutions des dépenses, des recettes, du déficit et de la dette de l'ensemble des administrations publiques. Elle analyse ensuite plus précisément les comptes de chacune des grandes catégories d'administrations publiques : l'État, les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales. Ce chapitre examine également comment la France se situe en 2015 par rapport aux autres pays européens.

Dans le deuxième chapitre, ce rapport examine l'exercice 2016. La Cour a analysé les informations disponibles début juin et a relevé les risques entourant la réalisation des prévisions de recettes, de dépenses et de soldes du Programme de stabilité, pour l'ensemble des administrations publiques.

Le troisième chapitre porte sur les risques pesant sur la trajectoire des finances publiques inscrite pour 2017 à 2019 dans le Programme de stabilité. Il examine également les mesures prévues dans ce programme pour réduire le déficit structurel.

Dans le quatrième chapitre, la Cour examine les incertitudes qui affectent la programmation et la mesure des programmes d'économies annoncés par le Gouvernement. Elle s'attache également à évaluer l'effectivité du programme de 50 Md€ d'économies présenté dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité afin d'infléchir la dynamique des dépenses publiques.

Enfin, le dernier chapitre est consacré aux enseignements qui peuvent être tirés des règles de gouvernance budgétaire instaurées à la suite de la crise financière des années 2008-2009 dans les pays de l'Union européenne (mise en place de règles d'équilibre structurel des finances publiques, de mécanismes de correction automatique de la trajectoire de finances publiques, d'institutions budgétaires indépendantes, etc.).

Ce rapport s'appuie sur les informations disponibles avant le 22 juin 2016.

Chapitre I

La situation en 2015

Le déficit public, qui ne s'était pas réduit en 2014, a diminué de 0,4 point de PIB en 2015 pour atteindre 3,6 points de PIB. Il avait baissé de 0,9 point de PIB en moyenne par an entre 2010 et 2013. Cette diminution du déficit est essentiellement imputable à l'effort porté sur les dépenses qui s'est accompagné d'une progression modérée des recettes. La dette publique a poursuivi sa hausse pour atteindre 96,1 points de PIB (soit + 0,8 point de PIB par rapport à 2014).

Les comptes des administrations publiques sont examinés dans leur ensemble (I), puis par catégories d'administrations publiques (II). Enfin, la situation des finances publiques françaises est comparée à celle des autres pays de l'Union européenne (III).

I - Une reprise du mouvement de réduction du déficit public

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Solde public (Md€)	- 136	- 105	- 100	- 85	- 85	- 77
Solde public (points de PIB)	- 6,8	- 5,1	- 4,8	- 4,0	- 4,0	- 3,6
Dette publique (Md€)	1 633	1 755	1 869	1 954	2 040	2 097
Dette publique (points de PIB)	81,7	85,2	89,6	92,4	95,3	96,1
Pour mémoire : croissance du PIB (volume, en %)	2,0	2,1	0,2	0,6	0,6	1,3

Source : Insee

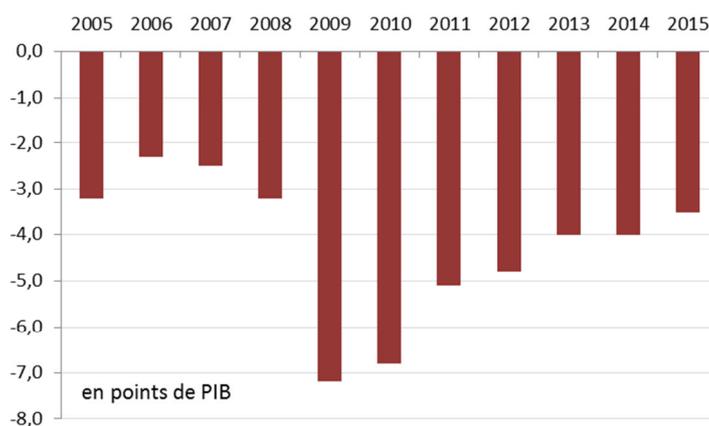
La diminution du déficit public de 0,4 point de PIB en 2015 est modérée, mais plus forte qu'escompté dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019. La France, à la suite d'un dialogue avec la Commission européenne entre fin 2014 et le printemps 2015, s'était engagée à des efforts accrus par rapport à la LPFP. Ils sont retracés dans le Programme de stabilité d'avril 2015. La diminution du déficit se concentre sur les administrations locales et, dans une moindre mesure, sur les administrations de sécurité sociale.

A - Une diminution du déficit en 2015 plus forte qu'escompté

1 - Un déficit public en baisse en 2015

Le déficit public a diminué en 2015 de 0,4 point pour atteindre 3,6 points de PIB (après avoir été stable entre 2013 et 2014 à 4,0 points de PIB). Cette diminution est cependant plus faible que la diminution moyenne de 0,9 point de PIB observée entre les années 2010 et 2013. Le déficit public représente de l'ordre de 6 % des dépenses des administrations publiques : près d'un mois de dépenses publiques est donc financé par l'emprunt.

Graphique n° 1 : le solde public

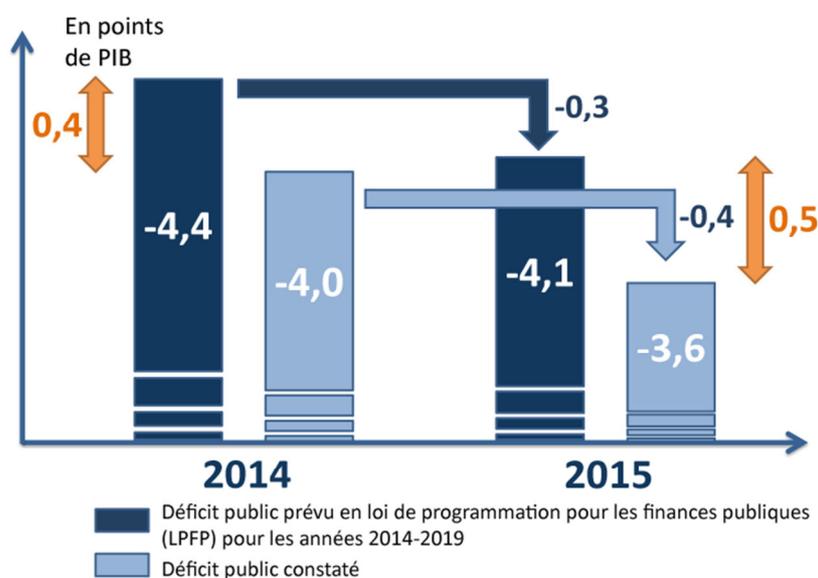


Source : Insee

2 - Une réduction du déficit plus importante que prévu en LPFP

La diminution du déficit public en 2015 (0,4 point de PIB) a été plus importante que celle prévue par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019 de décembre 2014 (0,3 point de PIB)¹. Le déficit public est inférieur de 0,5 point de PIB à la trajectoire prévue par la loi de programmation (cf. graphique ci-dessous).

Graphique n° 2 : prévision de la LPFP du déficit public et déficit constaté



Source : Cour des comptes à partir de données Insee et de la LPFP

Au cours de l'année 2015, la prévision de déficit public a été revue à la baisse à plusieurs reprises : de 4,1 points de PIB en LPFP, elle était passée à 3,8 points de PIB au moment du Programme de stabilité d'avril 2015. Le déficit public s'est finalement établi à 3,6 points de PIB selon l'Insee.

¹ Le déficit public est également inférieur de 0,2 à 0,3 point de PIB à la prévision associée au projet de loi de finances pour 2016 (-3,8 points de PIB).

Cette amélioration par rapport à la prévision provient en partie de l'amélioration de 0,4 point de PIB du solde public observée en 2014, qui a été consolidée en 2015. Par ailleurs, les dépenses ont été moins dynamiques en 2015 (0,9 % d'évolution en valeur hors crédits d'impôt) qu'anticipé en LPFP (1,1 %), en raison notamment d'une inflation plus faible. Enfin, les recettes ont bénéficié d'une conjoncture légèrement plus favorable qu'anticipé en LPFP : le PIB en volume a progressé de 1,3 % contre 1,0 % prévu et le PIB en valeur de 1,9 %² comme prévu dans la LPFP. L'évolution spontanée des prélèvements en 2015 s'est inscrite en hausse de 1,5 Md€ par rapport à la LPFP, en particulier du fait du dynamisme des recettes locales (et notamment des droits de mutation à titre onéreux, ou DMTO).

Au total, le moindre dynamisme des dépenses et ce surcroît de recettes ont joué à parts égales dans l'amélioration du déficit par rapport à la prévision initiale.

B - Une baisse modérée des dépenses publiques rapportées au PIB et une stabilisation du taux de prélèvements obligatoires

Les dépenses publiques ont représenté 57,0 points de PIB en 2015, après avoir culminé à 57,3 points de PIB en 2014. Le poids des prélèvements obligatoires diminue très légèrement en 2015 par rapport à 2014, à 44,7 points de PIB, après être passé par un point haut en 2013 et 2014 à 44,8 points de PIB (cf. tableau ci-après). Le taux de prélèvements obligatoires diminue principalement sous l'effet de la montée en charge du crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE) et des allègements de charges. Il reste supérieur de près d'un point de PIB au taux de 2012.

² Avec un déflateur du PIB de 0,6 % contre 0,9 % prévu en LPFP. Au total, l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB est à peu près identique dans la LPFP (0,9) à celle observée en exécution (1,0).

Tableau n° 2 : dépenses et recettes publiques

En % du PIB	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses publiques	56,4	55,9	56,8	57,0	57,3	57,0
<i>dont crédits d'impôt³</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>1,2</i>	<i>1,5</i>
Recettes publiques ⁴	49,6	50,8	52,0	52,9	53,4	53,5
Prélèvements obligatoires	41,3	42,6	43,8	44,8	44,8	44,7

Source : Cour des comptes à partir de données Insee

1 - Une croissance un peu plus élevée en 2015

La croissance économique s'est redressée en 2015, à un rythme encore modéré (1,3 %), après trois années de croissance faible (0,2 % en 2012, 0,6 % en 2013 et 0,6 % en 2014). Ce rebond de la croissance s'est accompagné d'un accroissement de l'emploi (de l'ordre de 150 000 personnes sur l'année 2015, en glissement) et de la masse salariale (1,5 %).

La demande intérieure a accéléré en 2015 (avec une contribution à la croissance de 1,5 %, contre 1,1 % en 2014), tirée par la consommation des ménages (1,5 % en 2015 après 0,7 % en 2014), tandis que l'investissement total⁵ cessait de peser sur la demande (1,0 % après - 0,3 % en 2014). La consommation a bénéficié d'un renforcement du pouvoir d'achat des ménages, en hausse de 1,6 % en 2015 après 0,7 % en 2014).

L'investissement des sociétés non financières a poursuivi son augmentation en 2015 (+ 2,8 % en 2015 après 1,6 % en 2014), compte tenu du dynamisme de la demande, de la hausse des taux de marge et de conditions de financement plus favorables encore qu'en 2014. En revanche, l'investissement des ménages a de nouveau reculé en 2015, bien que dans une moindre mesure qu'en 2014 (- 0,8 % après - 3,5 %).

³ Crédits d'impôt tels que comptabilisés dans les dépenses publiques.

⁴ La différence entre les recettes publiques et les prélèvements obligatoires correspond aux recettes non fiscales de l'État et des autres administrations publiques. Les prélèvements obligatoires étant calculés, selon la convention du Gouvernement, hors crédits d'impôt, les crédits d'impôt sont donc pris en compte dans les recettes hors prélèvements obligatoires.

⁵ Comprenant l'investissement des entreprises, des ménages et des administrations publiques.

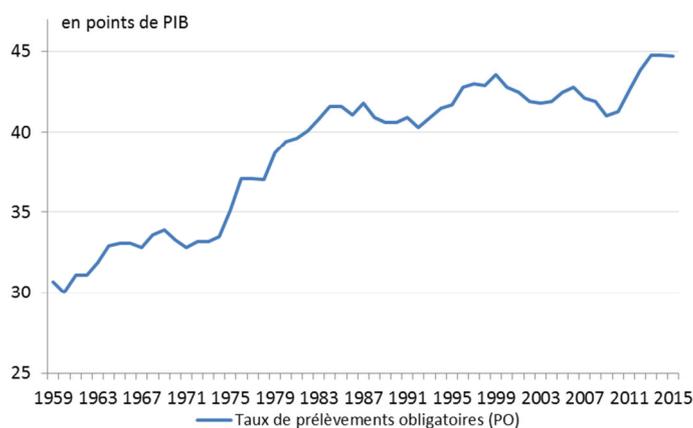
En 2015, le solde des paiements courants s'est fortement réduit (- 4,3 Md€ contre - 19,7 Md€ en 2014) et se rapproche progressivement de l'équilibre (- 0,2 % du PIB contre - 0,9 % en 2014, - 0,8 % en 2013 et - 1,2 % en 2012). Néanmoins, pour la troisième année consécutive, le solde des échanges extérieurs de biens et services a contribué négativement à la croissance (- 0,3 point en 2015 contre - 0,5 point en 2014 et - 0,1 point en 2013).

L'inflation mesurée par l'évolution des prix à la consommation hors tabac a de nouveau reculé en 2015 (0,0 % après 0,4 % en 2014 et 0,7 % en 2013), notamment sous l'effet de la baisse des cours du pétrole. L'inflation mesurée par les prix du PIB augmente quant à elle de 0,6 %, les prix de production ne s'étant pas ajustés à la diminution des cours des matières premières aussi rapidement que les prix à la consommation.

2 - Une évolution des prélèvements obligatoires en ligne avec la prévision

Le taux de prélèvements obligatoires a très légèrement baissé en 2015 à 44,7 points de PIB, après avoir culminé à 44,8 points de PIB sous l'effet des mesures nouvelles, et en particulier de la montée en charge du CICE (cf. tableau n° 2). C'est la première fois que ce taux baisse depuis 2009. Néanmoins, calculé en considérant les crédits d'impôt comme des dépenses publiques et non comme de moindres recettes, conformément aux règles de la compatibilité nationale, le taux de prélèvements obligatoires serait en légère augmentation – et non en légère diminution – entre 2014 et 2015.

Graphique n° 3 : taux de prélèvements obligatoires (PO)



Source : Cour des comptes à partir de données Insee

L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires (1,9 %) s'est nettement redressée par rapport aux années précédentes (0,8 % en 2014 et 0,3 % en 2013) et est identique à celle du PIB en valeur (soit une élasticité de 1,0 en 2015 après 0,8 en 2014).

Les collectivités locales ont bénéficié de recettes fiscales dynamiques à champ constant (+ 2,7 %) comparativement aux autres secteurs des administrations publiques (+ 1,7 % pour les organismes de sécurité sociale et + 1,8 % pour l'État). Ce dynamisme des recettes fiscales locales provient essentiellement des droits de mutation à titre onéreux (+ 11 % en 2015). Par ailleurs, les recettes fiscales nettes de l'État se sont redressées après plusieurs années de recul et d'élasticité négative (0,9 en 2015 après - 0,4 en 2014, - 1,6 en 2013 et - 0,2 en 2012).

3 - Une évolution modérée des dépenses publiques sous l'effet notamment de la baisse de la charge d'intérêts et de l'investissement local

Les dépenses publiques y compris les crédits d'impôt ont augmenté de 1,4 % en 2015 en valeur et en volume – compte tenu d'une inflation nulle. En proportion du PIB, les dépenses publiques diminuent de 0,3 point compte tenu d'une croissance du PIB en valeur de 1,9 %. Hors crédits d'impôt (cf. encadré ci-après), les dépenses publiques ont légèrement accéléré, avec une hausse de 0,9 % en volume en 2015, après 0,6 % en 2014. L'évolution des dépenses est restée en 2015 sur un rythme nettement inférieur à la décennie des années 2000, comme le montre le graphique n° 4.

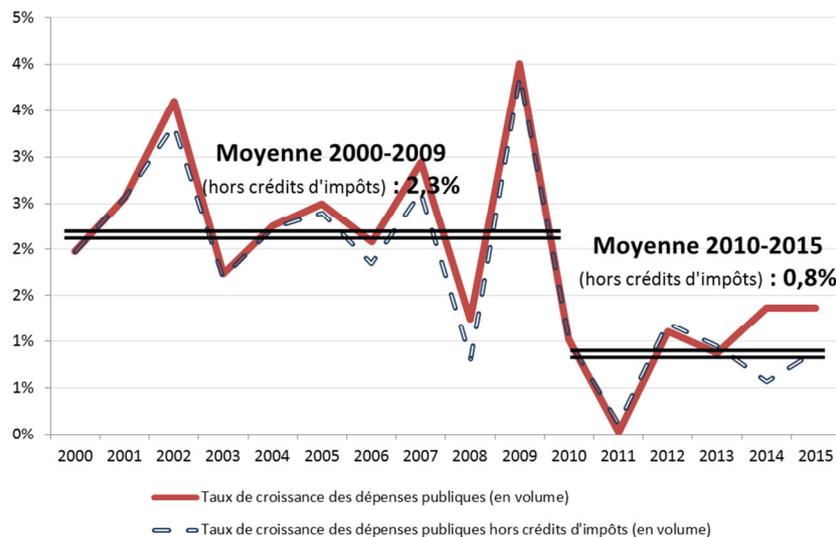
Les crédits d'impôt : moindre recette ou dépense ?

Dès lors qu'ils donnent lieu à remboursement pour certains contribuables, les crédits d'impôt sont considérés comme des dépenses en comptabilité nationale et celle-ci enregistre alors l'intégralité du crédit d'impôt en dépense.

S'agissant toutefois du plus important d'entre eux, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), on peut également considérer qu'il s'apparente, d'un point de vue économique, à une baisse du barème de cotisations sociales, bien que s'imputant sur l'impôt sur les sociétés, et qu'il constitue une moindre recette.

Pour sa part, le Gouvernement retire les crédits d'impôt des dépenses et des recettes publiques.

**Graphique n° 4 : évolution des dépenses publiques
entre 2000 et 2015 (en %, en volume)**



Source : Cour des comptes à partir de données Insee

Les facteurs ayant concouru à la réduction des déficits en 2014 se sont reproduits en 2015 :

- la charge d'intérêts de la dette a de nouveau diminué en 2015 (de 2,6 Md€ par rapport à 2014, soit - 5,6 %) et a contribué à réduire de 0,2 point la hausse totale des dépenses publiques. Au total, elle a diminué de près de 10 Md€ depuis 2012, sous l'effet de la baisse des taux d'intérêt et de l'inflation, malgré l'accroissement de la dette de 57 Md€ en 2015 et de 227 Md€ depuis 2012. L'évolution des dépenses primaires hors crédits d'impôt en volume a légèrement accéléré en 2015 (1,1 % après 0,8 % en 2014) ;
- les dépenses d'investissement ont diminué en 2015 comme en 2014 (- 5 % en volume, après - 6 % en 2014), et ont retranché 0,3 point à l'évolution totale des dépenses publiques pour 2015. Cette diminution provient essentiellement des collectivités locales (- 10 % en volume après - 9 % en 2014)⁶. L'ampleur de la baisse de l'investissement local est supérieure à ce qui pouvait être attendu dans cette phase du cycle électoral.

⁶ Elle provient également de manière plus marginale des hôpitaux.

En revanche, les dépenses hors investissement et charge d'intérêts ont continué de progresser en 2015 plus vite que le PIB : 2,1 % en volume, après 2,2 % en 2014. Si les dépenses de masse salariale publique ont ralenti en 2015 (à 1,0 % après 2,0 % en 2014), les achats courants ont à nouveau augmenté (+ 1,4 % après - 0,1 %) en particulier pour l'État notamment du fait des dépenses exceptionnelles liées à l'indemnité versée suite à l'annulation de la vente à la Russie des navires Mistral⁷. Par ailleurs, les subventions aux entreprises restent dynamiques avec la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

C - Un solde structurel en amélioration

1 - Une amélioration structurelle

Le solde structurel⁸ a poursuivi son amélioration en 2015 pour atteindre - 1,9 point de PIB, après - 2,3 en 2014 (cf. tableau n° 3).

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

En % du PIB	2012	2013	2014	2015	LPFP pour 2015
Solde public	- 4,8	- 4,0	- 4,0	- 3,6	- 4,1
Composante conjoncturelle	- 1,2	- 1,5	- 1,7	- 1,6	- 2,0
Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,1	0	0	0	- 0,1
Composante structurelle	- 3,5	- 2,5	- 2,3	- 1,9	- 2,1

Source : projet de loi de règlement pour 2015

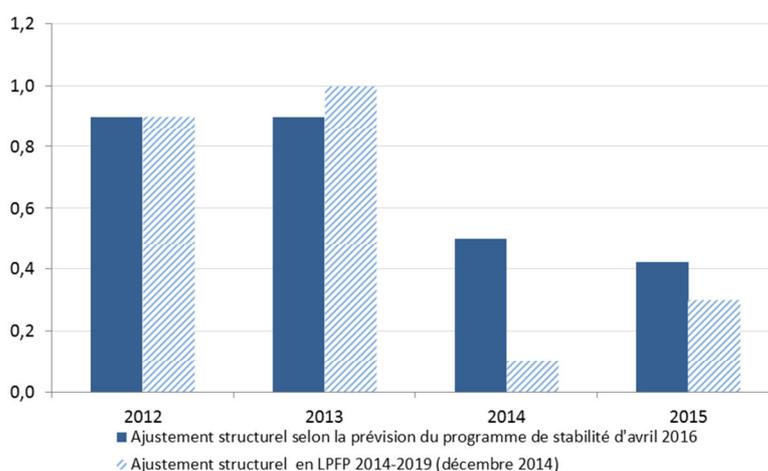
L'ajustement structurel, correspondant à la variation du déficit structurel entre deux années, a représenté 0,4 point de PIB en 2015, après 0,3 point de PIB en 2014. Il est en recul par rapport aux années 2012-2013 au cours desquelles il représentait près d'un point de PIB par an (cf. graphique ci-après). Le déficit structurel serait ainsi revenu à

⁷ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2015*. La Documentation française, mai 2016, 234 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸ Cf. annexe n° 3 pour une définition du solde structurel et de ses composantes.

1,9 point de PIB en 2015 selon le Gouvernement. Dans son avis du 20 mai 2016 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2015, le Haut Conseil observe toutefois que l'écart de production⁹ présenté par le Gouvernement est vraisemblablement surestimé, avec pour conséquence une majoration de la composante conjoncturelle du déficit et donc, mécaniquement, une sous-estimation du déficit structurel.

Graphique n° 5 : ajustement structurel (en points de PIB)



Source : projet de loi de règlement pour 2015

2 - Un effort structurel portant exclusivement sur les dépenses

L'effort structurel, résultat des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires et de l'évolution des dépenses par rapport à la croissance potentielle, s'est élevé à 0,4 point de PIB en 2015, après 0,5 point en 2014 et en moyenne plus d'un point entre 2011 et 2013.

⁹ C'est-à-dire la différence entre le niveau effectif d'activité et le niveau qu'il atteindrait avec une utilisation normale des facteurs de production.

Pour la première année, l'effort structurel sur les dépenses incluant les crédits d'impôt a été positif (0,2 point de PIB en 2015 après - 0,2 point de PIB en 2014)¹⁰ : les dépenses ont en effet crû moins rapidement (évolution déflatée des prix du PIB de 0,8 %¹¹) que la croissance potentielle (1,1 % en volume). Cet effort structurel est pour une large part attribuable à la diminution de la charge d'intérêts et à la diminution de l'investissement des administrations publiques.

Les mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires ont conduit à accroître cet effort structurel de 0,1 point par rapport à 2014¹².

D - Une charge d'intérêts en baisse, une dette qui croît moins que le déficit

1 - Une charge de la dette allégée par la baisse des taux d'intérêt

En 2015, la charge de la dette des administrations publiques a représenté 2,0 points de PIB, en diminution de près de 0,2 point de PIB par rapport à 2014 (2,2 points de PIB). L'essentiel (84 %) de la charge d'intérêts des administrations publiques est porté par l'État.

La baisse des taux et, de manière plus marginale, celle de l'inflation¹³ ont permis aux administrations publiques de diminuer leur charge d'intérêts de près d'un point de PIB depuis 2009 (cf. graphique ci-après). Sur la même période, le taux apparent de la dette¹⁴ est passé de 3,4 % en 2009 à 2,2 % en 2015.

¹⁰ L'administration présente un effort structurel hors crédits d'impôt en dépenses. Dans ce cadre, l'effort structurel sur les dépenses hors crédits d'impôt a été positif pour la deuxième année consécutive (0,5 point de PIB en 2015 après 0,3 point de PIB en 2014).

¹¹ L'effort structurel se calcule par construction à partir des prix du PIB (0,6 % en 2015). Le prix du PIB diffère en 2015 de l'inflation des prix à la consommation (0,0 %).

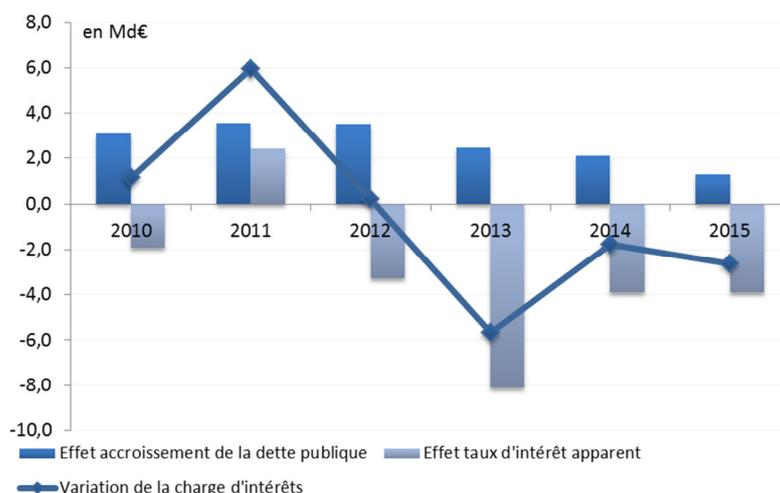
¹² L'administration présente un effort structurel hors crédits d'impôt en recettes (c'est-à-dire hors montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, ou CICE). Dans ce cadre, l'effort structurel sur les mesures nouvelles a été négatif en 2015 (- 0,1 point de PIB en 2015) après avoir été positif en 2014 (0,2 point de PIB).

¹³ Selon le rapport annuel de l'Agence France Trésor (AFT) pour 2014, à fin 2014, l'encours des obligations indexées sur l'inflation française (OATi) représentait 69 Md€ et celui des obligations indexées sur l'inflation de la zone euro (OATéi) 100 Md€.

¹⁴ Correspondant à la charge d'intérêts divisée par la dette publique de l'année précédente.

La diminution de la charge d'intérêts des administrations publiques (de 2,6 Md€ en 2015 par rapport à 2014) est attribuable à l'évolution favorable du taux d'intérêt apparent de la dette (avec une contribution à la charge de la dette à la baisse de 3 à 4 Md€), notamment du fait de l'assouplissement monétaire de la Banque centrale européenne (BCE). La contribution favorable des taux d'intérêt à la charge de la dette a fait plus que compenser l'impact de l'accroissement du niveau de dette de la France (avec une contribution à la charge de la dette de l'ordre d'1 Md€, toutes choses égales par ailleurs).

Graphique n° 6 : variation de la charge d'intérêts des administrations publiques (en Md€)



Source : Cour des comptes à partir de données Insee

2 - Un solde primaire toujours négatif, et une dette dont la progression est temporairement réduite par la politique d'émission

Le solde primaire, c'est-à-dire le solde hors charge d'intérêts, s'est amélioré de 0,3 point de PIB pour atteindre - 1,5 point de PIB en 2015. Depuis 2012, il a progressé de 0,7 point tandis que le solde des administrations publiques s'améliorait de 1,3 point. Sur cette période, la diminution du déficit public a ainsi reposé pour près de la moitié sur la diminution de la charge d'intérêts.

Le solde a été inférieur de plus de 1,7 point de PIB au solde stabilisant la dette (- 1,8 point de PIB). La dette a donc continué à augmenter, en proportion du PIB.

L'augmentation de la dette publique a cependant été limitée par la politique d'émission de l'État, qui porte près de 80 % de la dette publique des administrations publiques. L'Agence France Trésor (AFT) a en effet mené un important programme d'émissions de titres sur des souches anciennes porteurs de coupons plus élevés pour les investisseurs qui, en contrepartie, acquièrent ces titres à un prix dépassant leur valeur nominale, dégageant ainsi des primes à l'émission¹⁵. Celles-ci constituent des ressources de trésorerie qui ont été utilisées pour réduire l'encours de la dette à court terme. De ce fait, la dette n'a augmenté que de 0,8 point de PIB en 2015 pour atteindre 96,1 points de PIB, alors qu'elle aurait augmenté de 1,8 point de PIB en l'absence de ces primes à l'émission. Ce moindre endettement en 2015, temporaire, sera progressivement effacé par un surcroît d'endettement dans les années à venir¹⁶.

La dette publique représente fin 2015 près de 31 500 € par habitant.

II - Une réduction du déficit provenant pour la moitié des collectivités locales

Cette partie examine les soldes des différentes catégories d'administrations publiques : les administrations publiques centrales (APUC, qui regroupent l'État et les organismes divers d'administration centrale), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO). Des analyses plus détaillées ont été présentées concernant l'État dans le rapport de la Cour relatif au budget de l'État. D'autres analyses concerneront les organismes de sécurité sociale et des finances locales dans les rapports de septembre et octobre prochains.

Comme les années précédentes, l'État porte la plus grande part des déficits publics (3,3 points de PIB sur un total de 3,6). L'amélioration du déficit public provient pour moitié des administrations publiques locales, même si toutes les grandes catégories d'administrations publiques ont participé en 2015 à cette amélioration.

¹⁵ Pour plus de précision, se reporter au rapport de la Cour des comptes. *Rapport sur le budget de l'État en 2015*, chapitre I. La Documentation française, mai 2016, 234 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶ Sans que les déficits publics mesurés en comptabilité nationale soient affectés.

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

	APUC		ASSO		APUL		APU	
	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB	Md€	% PIB
2010	-110,9	-5,5	-23,2	-1,2	-1,7	-0,1	-135,8	-6,8
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	-68,2	-3,2	-8,8	-0,4	-8,3	-0,4	-85,4	-4,0
2014	-72,4	-3,4	-7,9	-0,4	-4,6	-0,2	-84,8	-4,0
2015	-72,4	-3,3	-5,8	-0,3	0,7	0,0	-77,5	-3,6

Source : Insee

L'accroissement de l'endettement public en 2015 (57 Md€) est, comme les années précédentes, essentiellement imputable aux administrations centrales (46 Md€) et en particulier à l'État. L'endettement des administrations de sécurité sociale a également augmenté de manière légèrement inférieure à leur déficit (+ 4 Md€), celles-ci ayant couvert une partie de leur déficit par une baisse de leur trésorerie. Dans le sens contraire, la dette des administrations publiques locales a augmenté (7 Md€) bien qu'elles ne soient pas en déficit en 2015, car elles ont reconstitué des marges de trésorerie qui avaient diminué les années précédentes.

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

		APUC	ASSO	APUL	APU
2014	en Md€	1 634	217	190	2 040
	en % du PIB	76,4	10,1	8,9	95,3
2015	en Md€	1 680	220	197	2 097
	en % du PIB	77,0	10,1	9,0	96,1

Source : Insee. Les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

A - Un déficit des administrations publiques centrales stable

Le solde des administrations publiques centrales (APUC) est stable entre 2014 et 2015 à - 72,4 Md€ (soit de l'ordre de - 3,3 points de PIB¹⁷). Cette stabilité masque une amélioration du déficit de l'État (qui passe de - 75,3 à - 71,3 Md€ entre 2014 et 2015) et une dégradation du solde des organismes divers d'administration centrale, ou ODAC (qui passe de 2,9 Md€ en 2014 à - 1,1 Md€ en 2015).

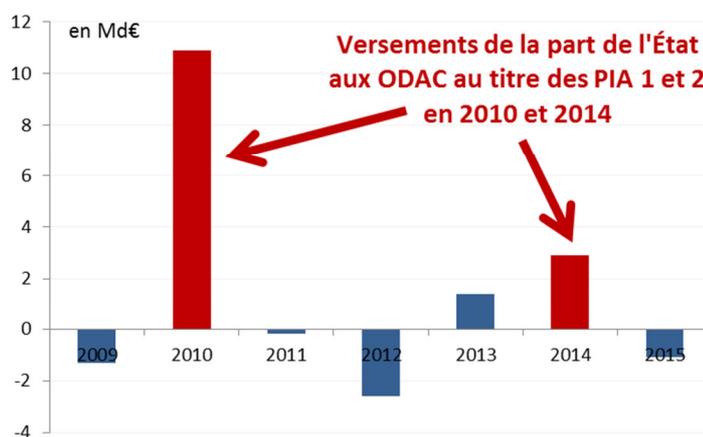
1 - Une légère amélioration du solde de l'État compensée par une dégradation du solde des ODAC

L'amélioration du solde de l'État et la dégradation symétrique du solde des ODAC proviennent essentiellement de moindres transferts financiers de l'État aux ODAC dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (PIA) : ces transferts ont détérioré en 2014 le solde de l'État et amélioré symétriquement le solde des opérateurs de ces programmes, qui sont des ODAC. Réciproquement, l'absence de nouveaux programmes d'investissements d'avenir en 2015 a amélioré le solde de l'État et dégradé celui des ODAC par rapport à l'année 2014.

Ces transferts sont neutres pour l'ensemble agrégé des administrations publiques centrales (APUC) regroupant l'État et les ODAC, et plus généralement pour les administrations publiques l'année de lancement des programmes d'investissements d'avenir (PIA)¹⁸. Cet effet de ressaut était déjà visible en 2010 à la suite du PIA 1, comme le montre le graphique n° 7.

¹⁷ Et - 3,4 points de PIB en 2014 compte tenu de l'évolution du PIB entre 2014 et 2015.

¹⁸ Mais se traduisent bien par une hausse des dépenses au fur et à mesure que les financements sont consommés.

Graphique n° 7 : solde des ODAC entre 2009 et 2015¹⁹

Source : Insee

En 2015, le solde des ODAC est négatif à -1,1 Md€ notamment du fait des décaissements liés aux programmes d'investissements d'avenir (PIA) de l'ADEME (solde de - 0,4 Md€) et de l'ANR (solde de - 0,5 Md€).

2 - Une faible amélioration du solde de l'État entre 2014 et 2015, hors dépenses exceptionnelles

Hors dépenses exceptionnelles, le solde budgétaire de l'État est resté stable entre 2014 et 2015 à environ - 70,5 Md€²⁰. Cette stabilité masque une progression spontanée des recettes qui a permis de compenser l'impact du Pacte de responsabilité et de solidarité par la prise

¹⁹ Le solde des ODAC en 2013 a été amélioré de 4,5 Md€ du fait de la reprise de dette de l'EPFR par l'État.

²⁰ Y compris dépenses exceptionnelles, le déficit budgétaire de l'État a diminué de 15 Md€, en passant de 85,5 Md€ à 70,5 Md€, soit une amélioration nettement supérieure à celle retracée par la comptabilité nationale (cf. annexe n° 2 pour le détail de l'écart entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale). Cette diminution du déficit budgétaire résulte notamment de la non-reconduction de certaines dépenses exceptionnelles de 2014 correspondant d'une part au programme d'investissements d'avenir (PIA ; pour 12 Md€) et d'autre part à l'apport en capital au mécanisme européen de stabilité, ou MES (3,3 Md€), pour un total de 15,3 Md€.

en charge par l'État de dépenses assurées auparavant par les administrations de sécurité sociale²¹. Par ailleurs, la maîtrise des dépenses est partielle et ses résultats restent fragiles.

a) Une maîtrise des dépenses incomplète et fragile

À périmètre courant, les dépenses nettes du budget général sont en diminution de 2,7 Md€. Cette comparaison pluriannuelle est cependant peu significative. L'exercice 2014 avait été marqué par les dotations versées aux gestionnaires du deuxième PIA et un versement au mécanisme européen de stabilité. La LFI 2015 recense par ailleurs 7,9 Md€ de mesures de périmètre en dépenses. Elles correspondent notamment à la prise en charge par l'État de 7,6 Md€ de dépenses dans le cadre de la compensation du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Après retraitement, les dépenses 2015 sont en progression de 2,6 Md€, soit 0,9 %.

Initialement fixée à 282,6 Md€, la norme de dépenses hors charge de la dette et pensions a été durcie au moment du Programme de stabilité puis portée en fin d'année à 284,0 Md€ pour prendre en compte notamment le transfert sur le budget général des dépenses d'investissement militaire initialement imputées sur un compte d'affectation spéciale.

Les dépenses dans le périmètre de la norme ainsi révisée se sont élevées à 283,9 Md€ selon le Gouvernement. Dans son rapport sur le budget de l'État en 2015, la Cour a souligné que des contournements de la charte de budgétisation ont permis de minorer ce montant de 3,2 Md€. Ces contournements ont notamment pris la forme d'affectations de recettes se substituant à des crédits budgétaires pour le financement des infrastructures de transport (1,1 Md€), le remboursement de la dette à la sécurité sociale (0,6 Md€) ou les moyens accordés aux régions dans le cadre de la réforme du financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle (0,5 Md€).

Les dépenses de personnel et de fonctionnement, y compris la charge de la dette et les subventions aux opérateurs, continuent de représenter plus de 70 % des dépenses nettes du budget général.

²¹ Cette prise en charge correspond à une mesure de périmètre qui est retraitée pour fournir une analyse à champ constant.

Les différentes catégories de dépenses évoluent de façon contrastée. Les transferts de l'État aux collectivités territoriales et ses concours aux opérateurs sont quasiment stabilisés après des années d'augmentation rapide. En revanche, l'effort est faible sur le périmètre propre de l'État. En particulier, les dépenses de personnel ont augmenté pour la deuxième année consécutive et l'État a créé des emplois publics pour la première fois depuis 2002.

b) Des évolutions des recettes fiscales nettes de nouveau proches de celles du PIB

Les recettes fiscales nettes ont augmenté en 2015 de près de 6 Md€ au total par rapport à 2014. Cet accroissement des recettes fiscales nettes est principalement la conséquence de leur évolution spontanée (à législation constante) positive (+ 4,7 Md€), pour la première fois depuis 2011. L'élasticité des recettes fiscales, qui se mesure par le ratio de leur taux de croissance spontanée à celui du PIB en valeur, atteint 0,9 en 2015. Après trois années où elle a été négative (- 0,4 en 2014, - 1,6 en 2013 et - 0,2 en 2012), elle retrouve ainsi une valeur positive et relativement proche de l'unité, c'est-à-dire plus en ligne avec sa moyenne de long terme.

Tableau n° 6 : les recettes fiscales nettes de l'État (en Md€)

Désignation des recettes (en Md€)	Exécution 2014	Évolution spontanée	Mesures nouvelles, de périmètre et de transfert	Exécution 2015
Recettes fiscales nettes	274,3	4,7	1,1	280,1
1. Impôt sur le revenu net	69,2	1,3	- 1,2	69,3
2. Impôt sur les sociétés net	35,3	0,3	- 2,1	33,5
3. TICPE	13,2	0,1	0,5	13,8
4. Taxe sur la valeur ajoutée nette	138,4	1,2	2,2	141,8
5. Autres recettes fiscales nettes	18,2	1,8	1,7	21,7

Source : direction du budget

La croissance spontanée des recettes fiscales en 2015 a toutefois bénéficié d'éléments dont la reconduction n'est pas assurée, comme le niveau sensiblement plus élevé qu'en 2014 d'encaissements résultant des contrôles fiscaux. Elle provient également du dynamisme des droits de mutation à titre gratuit (successions et donations), en grande partie exceptionnel, car lié notamment à un surcroît de décès en 2015 par rapport aux années précédentes. Enfin, le coût des contentieux communautaires, stable entre 2014 et 2015, n'est pas venu peser sur les recettes, comme attendu en loi de finances initiale²².

B - Une nette 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)²³ 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 locale.

1 - Une contribution importante à la réduction des déficits publics

En 2015, les dépenses des APUL (249,2 Md€) ont diminué, de façon marquée par rapport à l'année précédente (- 1,3 % après seulement + 0,2 % en 2014). Leurs recettes, ont par ailleurs, fortement ralenti, ne progressant que de 0,8 % après 1,7 %. Pour la première fois depuis 2003, les APUL ont dégagé une capacité de financement, qui s'est élevée à 0,7 Md€, contre un déficit de 4,6 Md€ en 2014.

Ce redressement des comptes des APUL traduit celui des collectivités locales qui ont dégagé en 2015 une capacité de financement de 1,5 Md€²⁴.

²² Le tableau *supra* prend également en compte un versement de 1,4 Md€ de la part d'EDF du fait d'une décision de la Commission européenne au titre du traitement fiscal des provisions entre 1987 et 1996, mais celui-ci n'améliore pas le déficit public en comptabilité nationale en raison du recours formulé en appel par EDF contre cette décision.

²³ Le champ des administrations publiques locales (APUL) est présenté en annexe n° 1.

²⁴ À cette capacité de financement s'ajoute le besoin de financement des organismes divers d'administration locale (ODAL) de - 0,8 Md€, pour former le besoin de financement des administrations publiques locales (0,7 Md€ ; cf. tableau *supra*).

Tableau n° 7 : évolution du solde des APUL

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2014
<i>Dépenses</i>	229,8	235,3	244,0	252,2	252,6	249,2	- 1,3 %
<i>Recettes</i>	228,1	234,7	240,5	243,9	248,0	249,9	+ 0,8 %
<i>Solde</i>	-1,7	- 0,6	- 3,5	- 8,3	- 4,6	0,7	

Source : Insee

L'amélioration du solde des administrations publiques locales résulte du ralentissement des dépenses de fonctionnement et, surtout, de la diminution marquée des dépenses d'investissement pour la seconde année consécutive. Celles-ci, qui s'élèvent à 43,9 Md€, ont reculé de 9,7 % (- 4,7 Md€). En leur sein, la formation brute de capital fixe (FBCF) (41,5 Md€), qui peut être assimilée aux dépenses d'équipement, s'est réduite de 10 %, passant en dessous de son niveau de 2010.

En deux ans, le recul de la formation brute de capital fixe (FBCF) a été de 17,6 %, soit 8,8 Md€. Il a été plus sensible dans les communes (- 22,7 %) que dans les départements (- 10,9 %). À l'inverse, dans les régions, la FBCF a légèrement augmenté en 2015 (+ 0,6 %).

Cette nouvelle baisse de l'investissement public local traduit pour partie l'effet habituel du cycle électoral : l'investissement communal baisse en général les deux années qui suivent le renouvellement des mandats municipaux. En 2015, ce phénomène aurait contribué pour près de la moitié à la diminution de l'investissement. Par ailleurs, l'évolution de l'épargne brute (- 6,3 % entre 2011 et 2015) aurait également pesé sur l'investissement. Cependant, d'autres facteurs semblent avoir aussi joué : il est probable que la baisse des dotations globales de fonctionnement ait poussé dans un premier temps les collectivités locales à limiter leurs dépenses d'investissement (cf. annexe n° 4 dédiée à ce sujet).

Les dépenses de fonctionnement des APUL²⁵ ont fortement décéléré en 2015, avec un taux de croissance de 1,3 %, après 2,7 % en 2014. Ce taux avait toujours été supérieur à 2 % depuis 2010. Les dépenses de rémunération ont nettement ralenti (+ 2,1 % après + 3,7 %). Ce ralentissement concerne les grandes catégories de collectivités locales : + 2,5 % pour le bloc communal, après + 4,4 % ; + 0,6 %, après 2,6 % pour les départements ; + 2,8 % pour les régions, après 4,3 %.

²⁵ Les dépenses de fonctionnement, au sens de la comptabilité nationale, regroupent essentiellement les dépenses de rémunération des salariés et les dépenses de consommation intermédiaire, c'est-à-dire les achats de biens et services à des tiers (s'y ajoutent des éléments de moindre importance : impôts à la production, revenus de la propriété autres que les intérêts et impôts courants sur le revenu et le patrimoine).

Leurs recettes de fonctionnement ont connu une hausse légèrement plus modérée que l'année précédente, de 1,1 % après 1,5 % en 2014. Cette hausse avait été supérieure à 2,5 % en moyenne annuelle depuis 2010.

Les communes ont fait un effort de gestion important, en stabilisant leurs dépenses de fonctionnement. Les départements et les EPCI ont vu leurs dépenses de fonctionnement progresser modérément, malgré la croissance toujours vive de leurs dépenses sociales.

L'évolution des recettes repose essentiellement sur l'accroissement des prélèvements obligatoires, qui ont connu une augmentation supérieure de près de 2 points à celle de 2014 (+ 4,3 % après + 2,4 %).

2 - Une amélioration de l'épargne brute, mais une poursuite de la hausse de l'endettement

a) Le redressement de l'épargne brute

Pour la première année depuis 2011, l'évolution des dépenses a été inférieure en 2015 à celle des recettes.

Conséquence de ces évolutions, l'épargne brute²⁶ des APUL (41,5 Md€) s'est redressée de 2,0 % en 2015, alors qu'elle avait reculé de 2,1 % en 2014. Cette inflexion a interrompu le mouvement d'érosion de l'épargne brute des collectivités locales commencé en 2011. Celle-ci a ainsi retrouvé en 2015 son niveau de 2013.

Le redressement de l'épargne brute provient essentiellement du ralentissement des dépenses de fonctionnement.

Tableau n° 8 : évolution de l'épargne brute des APUL

en Md€	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Épargne brute	40,8	44,3	44,3	41,6	40,7	41,5
Taux d'épargne brute	18,7 %	19,7 %	19,2 %	17,8 %	17,2 %	17,3 %

Source : calculs Cour des comptes à partir de données Insee

²⁶ L'épargne brute est ici entendue au sens de la comptabilité nationale. Elle diffère dans sa construction de l'épargne brute au sens de la comptabilité publique.

L'évolution de l'épargne brute est variable selon les catégories de collectivités. Si l'épargne brute s'améliore pour le bloc communal, elle continue de se dégrader pour les départements et les régions.

La baisse des concours financiers, qui a été portée de 1,5 Md€ en 2014 à 3,5 Md€ en 2015 comme prévu par la loi de programmation des finances publiques, a exercé pour la deuxième année consécutive une réelle contrainte sur les finances locales. Le dynamisme des ressources fiscales des collectivités, relevant tant de la fiscalité transférée que de leur fiscalité propre, et les efforts réalisés sur les dépenses de fonctionnement, qui se sont presque stabilisées, ont toutefois permis une amélioration de l'épargne brute des collectivités locales de 3,4 % entre 2014 et 2015, alors qu'elle baissait les années précédentes.

Les dépenses de fonctionnement ont nettement ralenti en 2015, avec un rythme d'évolution qui se rapproche de celui des recettes.

À l'inverse, l'épargne brute des régions a diminué en 2015, le dynamisme des recettes fiscales n'ayant pas compensé la baisse des dotations et participations de l'État et l'augmentation des dépenses de fonctionnement (+ 0,5 Md€).

b) La poursuite de la croissance de la dette

En 2015, la dette des APUL au sens du traité de Maastricht s'est élevée à 196,5 Md€ (soit 147 % des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales en 2015), en hausse de 3,7 % (+ 7 Md€) par rapport à 2014.

Tableau n° 9 : dette des APUL (en Md€)

2010	2011	2012	2013	2014	2015
164,1	169,8	177,0	183,8	189,5	196,5

Source : Données Insee

Avec une croissance de 3,7 % en 2015 après 3,1 % en 2014, la progression de la dette des APUL a de nouveau été forte, malgré la hausse de leur épargne et la baisse de leur investissement. Cela s'est traduit par un accroissement de leur trésorerie.

C - Des déficits des administrations de sécurité sociale en baisse, mais persistants

1 - Une diminution des déficits sociaux plus nette qu'en 2014 mais encore modeste

La diminution du besoin de financement des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'est poursuivie en 2015 : le déficit se réduit ainsi de 2,2 Md€ entre 2014 et 2015 (contre 0,9 Md€ entre 2013 et 2014) pour atteindre 5,8 Md€ (0,3 point de PIB contre 0,4 point en 2014).

La Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) présente une capacité de financement très positive (à 12,9 Md€), en amélioration de 0,6 Md€ notamment grâce à la baisse de ses charges d'intérêts et à la progression de ses recettes. En revanche, le Fonds de réserve des retraites (FRR), qui a été mobilisé à partir de 2011 pour le financement des reprises de dette de la branche vieillesse, est depuis déficitaire.

Tableau n° 10 : capacité (+) ou besoin (-) de financement des ASSO

En Md€	2010	2011	2012	2013	2014	2015
a. CADES	4,9	11,6	11,6	12,0	12,3	12,9
b. FRR	3,0	-1,1	-1,6	-1,4	-1,6	-1,5
c. ASSO hors CADES et FRR	-31,1	-23,4	-22,7	-19,4	-18,6	-17,1
Total ASSO (a+b+c)	-23,2	-12,9	-12,7	-8,8	-7,9	-5,8

Source : Insee

Les besoins de financement les plus significatifs sont encore portés par le régime général et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) : en y ajoutant le Régime social des indépendants (RSI), désormais intégré financièrement au régime général, cet ensemble affiche un besoin de financement de -10,3 Md€ (après -11,4 Md€ en 2014). Les régimes de retraite complémentaire (AGIRC et ARRCO) stabilisent leur déficit (-4,6 Md€ contre -4,7 Md€ en 2014) tandis que l'Unédic accroît le sien (-4,0 Md€ contre -3,7 Md€ en 2014). Les soldes des autres régimes et organismes s'améliorent légèrement (en passant de 1,2 Md€ à 1,8 Md€).

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

2 - Une réduction des déficits du régime général et du FSV qui se poursuit, un objectif de dépenses d'assurance maladie de nouveau respecté

a) Une réduction des déficits du régime général et du FSV plus forte que prévu

D'après la Commission des comptes de la sécurité sociale, le solde du régime général et du FSV s'est établi à - 10,8 Md€ en 2015, soit une amélioration de 2,4 Md€ entre 2014 et 2015, après 2,2 Md€ entre 2013 et 2014.

Cette amélioration provient pour une part de la constatation d'un produit procuré au régime général par l'anticipation du versement des cotisations sociales dues au titre des congés payés²⁷ dans les secteurs où la prise de congés est gérée par les caisses de congés payés. Ce produit n'est, en revanche, pas pris en compte en comptabilité nationale, car il est considéré comme une opération financière selon les règles de la comptabilité nationale.

Le solde 2015 s'avère sensiblement meilleur que prévu lors du vote de la loi de financement pour 2016 (- 12,8 Md€).

L'amélioration du solde 2015, entre la prévision de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) 2016 et les résultats de l'exercice, provient pour 1,2 Md€ des recettes. Elle concerne essentiellement les cotisations et contributions sociales assises sur les revenus des travailleurs indépendants, la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus de remplacement, les prélèvements sociaux sur les revenus du capital, qui ont bénéficié d'une assiette plus dynamique que prévue, et le rendement de la part de TVA affectée à l'assurance maladie.

Les dépenses sont en retrait de 0,8 Md€ par rapport à la prévision de la LFSS 2016 : les charges de gestion administrative ont été inférieures de 0,3 Md€ à la prévision, grâce notamment à de moindres charges de recouvrement ; les charges de prestations sur l'ensemble des branches se sont révélées inférieures de plus de 0,4 Md€ aux montants prévus en LFSS 2016.

²⁷ Cette mesure visait à compenser, sur 2015, une partie du coût des réductions de cotisations sociales décidées dans le cadre du Pacte de responsabilité.

Tableau n° 11 : solde par branche du régime général et du FSV

En Md€	2011	2012	2013	2014	2015
Maladie	- 8,6	- 5,9	- 6,8	- 6,5	- 5,8
Accidents du travail	- 0,2	- 0,2	0,6	0,7	0,7
Vieillesse	- 6,0	- 4,8	- 3,1	- 1,2	- 0,3
Famille	- 2,6	- 2,5	- 3,2	- 2,7	- 1,5
Total régime général	- 17,4	- 13,3	- 12,5	- 9,7	- 6,8
FSV	- 3,4	- 4,1	- 2,9	- 3,5	- 3,9
Régime général + FSV	- 20,9	- 17,5	- 15,4	- 13,2	- 10,8

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale. Les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

L'amélioration des soldes entre 2014 et 2015 concerne toutes les branches du régime général. La branche maladie a bénéficié du dynamisme des prélèvements sociaux sur le capital et des recettes assises sur l'activité des travailleurs indépendants²⁸, tandis que la progression de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a été contenue à 2 % (cf. *infra*). La branche vieillesse et le FSV ont bénéficié des augmentations de cotisations prévues dans le cadre de la réforme des retraites de 2014 et du décret de 2012 sur les carrières longues et de dépenses moins dynamiques car la revalorisation des pensions a été limitée à 0,1 % en raison de la faiblesse de l'inflation. Enfin, le déficit de la branche famille s'est réduit sous l'effet de la mesure de modulation des allocations familiales mise en œuvre au 1^{er} juillet 2015.

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

Le Programme de stabilité d'avril 2015 puis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 avaient tenu compte de la sous-exécution de l'ONDAM constatée en 2014 pour réduire l'objectif de dépense 2015, initialement fixé à 182,3 Md€ en LFSS 2015, à 181,9 Md€. Les dépenses 2015 sont désormais estimées à un niveau très proche de cet objectif, soit 181,7 Md€, en progression de 2,0 % par rapport aux dépenses 2014.

²⁸ Le régime général assure depuis 2015 l'équilibre financier du RSI en contrepartie du transfert des recettes de CSSS précédemment affectées au RSI.

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 83,1 Md€, soit 170 M€ de plus que l'objectif ajusté en LFSS 2016. Cette progression de 2,4 % par rapport aux dépenses 2014 tient notamment au dynamisme des indemnités journalières, en dépit du plan de maîtrise médicalisée dont elles font l'objet, de l'effet de la progression des forfaits techniques des spécialistes sur les honoraires des médecins et du développement des médicaments coûteux et innovants.

Les versements aux établissements de santé sont en revanche inférieurs de 160 M€ à l'objectif ajusté en LFSS 2016, du fait essentiellement de l'annulation de 200 M€ de crédits en fin d'année. Enfin, les dépenses de l'ONDAM médico-social seraient en léger retrait (- 113 M€) par rapport à l'objectif.

3 - Les hôpitaux publics

La situation des hôpitaux publics et privés participant au secteur public hospitalier s'est de nouveau dégradée en 2015 : le déficit, mesuré sur la base des données encore provisoires de la comptabilité générale, se serait élevé à 410 M€, en augmentation de 170 M€ par rapport à 2014. Le non-versement en fin d'année de 200 M€ de dotations hospitalières pour couvrir les risques de dépassement de l'ONDAM a pu contribuer au creusement du déficit. Ce déficit, qui représenterait 0,5 % des produits d'exploitation, se concentre sur un nombre restreint d'établissements dont certains sont, depuis plusieurs années, dans une situation financière dégradée.

Les investissements hospitaliers continuent de se réduire, pour atteindre 4,2 Md€ en 2015 (après 4,6 Md€ en 2014, alors qu'ils dépassaient 6,5 Md€ en 2009). Ils ont été financés à hauteur de 77 % par autofinancement, lui-même en baisse de près de 8 %. L'encours de dette resterait stable entre 2014 et 2015 à 29,2 Md€.

4 - Les régimes complémentaires toujours en déficit

Le solde technique des régimes complémentaires de l'AGIRC et de l'ARRCO, après transferts en provenance de l'Association pour la gestion du fonds de financement, s'établit à - 5,1 Md€, soit une amélioration de 0,5 Md€ par rapport à 2014, grâce notamment à l'augmentation des taux de cotisation décidée lors des accords de mars 2013. La mesure de sous-indexation des pensions, prévue également par les accords de 2013, a en revanche vu son rendement presque annulé du fait de l'absence d'inflation.

Les résultats financiers ont atteint 1,9 Md€, en baisse de 500 M€ par rapport à 2014. Dès lors, le solde du compte de résultat des régimes est quasiment stable : - 3,0 Md€ contre - 3,1 Md€ en 2014.

5 - L'assurance chômage

Le déficit annuel de l'assurance chômage s'est aggravé en 2015 dans un contexte de maintien du chômage à un niveau élevé et malgré les mesures prises dans la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014, qui arrive à son terme fin juin 2016. D'après les dernières estimations²⁹, le résultat courant pour 2015 serait plus déficitaire encore qu'en 2014, à environ - 4 Md€. Depuis 2009, le déficit annuel n'a cessé d'augmenter, ainsi que l'endettement du régime qui a atteint 25,8 Md€ fin 2015 selon les chiffres publiés par l'Unédic en février 2016.

L'assiette des cotisations – la masse salariale du secteur privé – a progressé de 1,6 % en 2015 (contre 1,4 % en 2014). Le montant des contributions à l'assurance chômage n'a cependant progressé que de 1,1 %, la sortie des établissements publics de santé du champ de l'assurance chômage en octobre 2015 s'étant ajoutée aux autres facteurs exogènes influant sur le montant des contributions perçues (impact à la hausse des dispositions de la convention du 14 mai 2014 et impact à la baisse lié au paiement par anticipation en décembre 2014 de cotisations dues au 5 janvier 2015).

Si le montant des contributions perçues a augmenté de façon modérée, les dépenses en faveur des allocataires ont été très dynamiques, en raison notamment des effets de la convention du 22 mai 2014. En effet, le nombre de chômeurs indemnisés a progressé de 6,8 % en 2015 (contre 1,5 % en 2014), l'impact de la mise en œuvre des droits rechargeables et de la réforme de l'activité réduite étant fort dans un contexte de chômage élevé persistant. En 2015, sur 101 000 personnes supplémentaires indemnisées, 40 000 le seraient au titre de la mise en œuvre des droits rechargeables.

L'Unédic estimait à 830 M€, en mai 2014, les économies attendues sur 2015 de la convention du 14 mai 2014 (mais à seulement 450 M€ une fois les effets temporaires éteints). Cependant, toutes les stipulations de l'accord national interprofessionnel n'ont pas pu être mises en œuvre comme prévu, notamment du fait d'annulations par le Conseil d'État de certaines d'entre elles qui auraient permis des économies.

²⁹ Les comptes de l'Unédic sont arrêtés en juin de l'année n+1.

6 - La dette des ASSO continue de s'accroître

Le montant de la dette sociale consolidée reste supérieur à 10 points de PIB depuis 2012. Il a augmenté de 3,5 Md€ en 2015. Cette progression est essentiellement imputable à l'Unédic (+ 4,7 Md€), tandis que la dette portée par la CADES se réduit légèrement (- 0,2 Md€)³⁰. La dette brute consolidée portée par l'ACOSS affiche aussi une diminution (- 1,1 Md€). Cette diminution est imputable à l'accroissement, entre fin 2014 et fin 2015, du montant des billets de trésorerie émis par l'ACOSS et détenus par la CADES (+ 2 Md€). Ces montants viennent en effet en diminution de la dette brute de l'ACOSS pour le calcul de sa dette consolidée.

Tableau n° 12 : évolution de la dette des organismes sociaux

En Md€	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CADES	100,8	156,3	145,7	140,0	138,0	137,8
Autres ASSO	74,3	48,3	65,3	71,7	78,7	82,5
<i>dont ACOSS</i>	<i>30,7</i>	<i>1,5</i>	<i>10,3</i>	<i>11,1</i>	<i>15,0</i>	<i>13,9</i>
<i>dont Unédic</i>	<i>10,1</i>	<i>13,4</i>	<i>16,9</i>	<i>20,6</i>	<i>24,9</i>	<i>29,6</i>
Total	175,2	204,7	211,0	211,7	216,7	220,3
<i>Total en points de PIB</i>	<i>8,8 %</i>	<i>9,9 %</i>	<i>10,1 %</i>	<i>10,0 %</i>	<i>10,1 %</i>	<i>10,1 %</i>

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. Les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

³⁰ Il s'agit ici de l'endettement brut de la CADES. La réduction de son endettement net (net des placements opérés par la caisse) est plus forte (- 3,5 Md€ entre 2014 et 2015)

III - Un décalage persistant de la France vis-à-vis de ses partenaires européens

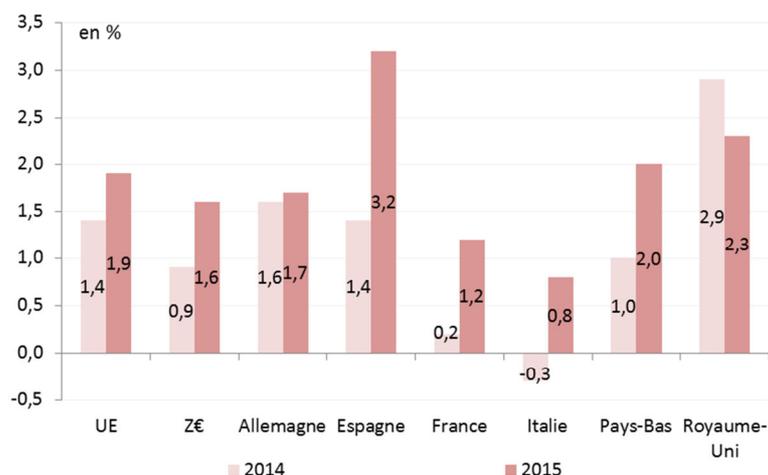
Écart entre les données d'Eurostat d'avril 2015 utilisées dans ce chapitre et les données de l'Insee utilisées dans les parties I et II de ce même chapitre

Les données utilisées dans ce chapitre sont celles publiées par Eurostat en avril 2016 : il s'agit des données homogènes les plus récentes permettant des comparaisons entre pays de l'Union européenne. Elles n'intègrent donc pas les dernières estimations de l'Insee, notamment concernant la croissance économique des années 2013 à 2015 de la France, publiées le 17 mai 2016 et qui ont été utilisées dans les parties I et II de ce chapitre. Elles peuvent donc en différer quelque peu, sans que cela remette en cause les grandes évolutions exposées dans cette partie.

En 2014 et 2015, la croissance de l'Union européenne (respectivement 1,4 % et 1,9 %) et de la zone euro (respectivement 0,9 % et 1,6 %) s'est redressée après deux années de stabilité ou de recul de l'activité. La croissance a été moins élevée en France (respectivement 0,2 % et 1,2 % en 2014 et 2015³¹) que dans la plupart des pays de l'Union européenne (cf. graphique ci-après). Seuls six pays ont connu une croissance au cours de ces deux années inférieure à celle de la France³².

³¹ Cf. encadré ci-dessus sur les écarts des données de la croissance du PIB pour la France.

³² Les autres pays sont : l'Italie (avec - 0,3 % en 2014 et + 0,8 % en 2015), la Grèce (respectivement 0,7 % et - 0,2 %), la Croatie (respectivement - 0,4 % et 1,6 %), Chypre (respectivement 0,7 % et - 0,2 %), l'Autriche (respectivement 0,4 % et 0,9 %) et la Finlande (respectivement - 0,7 % et 0,5 %).

Graphique n° 8 : comparaison de la croissance du PIB

Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat

Grâce à ce rebond de l'activité, les déficits publics ont poursuivi leur diminution en 2015, mais, hors effet de la conjoncture, l'amélioration des soldes publics a globalement marqué le pas. Le poids de l'endettement a en moyenne reculé en zone euro, mais cette baisse provient d'un petit nombre de pays et l'endettement a poursuivi sa progression dans la plupart des pays de l'Union européenne.

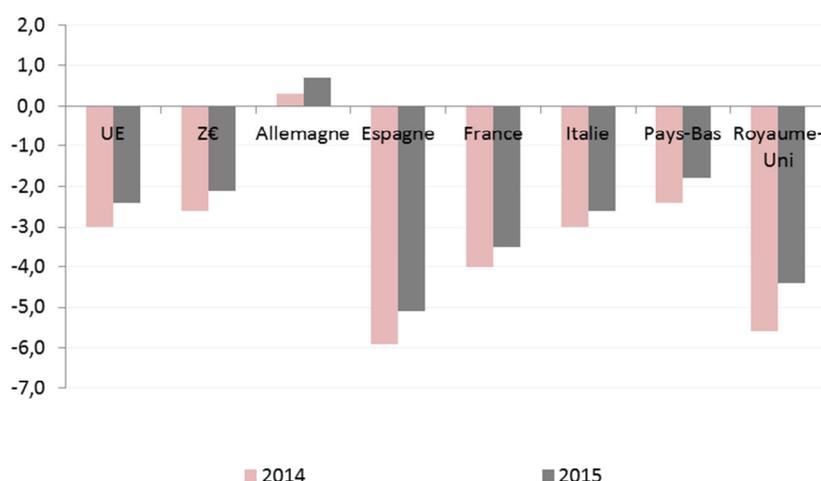
A - Une réduction en 2015 des déficits comparable au reste de l'Union européenne

La plupart des pays de l'Union européenne ont poursuivi l'amélioration de leur déficit public grâce au rebond de croissance et à la baisse des taux d'intérêt.

1 - Une poursuite de la baisse du déficit public

Le solde public de la France en 2015 (- 3,5 points de PIB³³) reste plus dégradé que celui de la plupart des pays de la zone euro (- 2,1 points de PIB) ou de l'Union européenne (- 2,4 points de PIB ; cf. graphique n° 9). Seuls quatre autres pays de l'Union conservent des soldes plus dégradés que la France : la Grèce (- 7,2 points de PIB), l'Espagne (- 5,1 points de PIB), le Portugal (- 4,4 points de PIB) et le Royaume-Uni (- 4,4 points de PIB).

Graphique n° 9 : comparaison des soldes publics en 2014 et 2015 (en points de PIB)

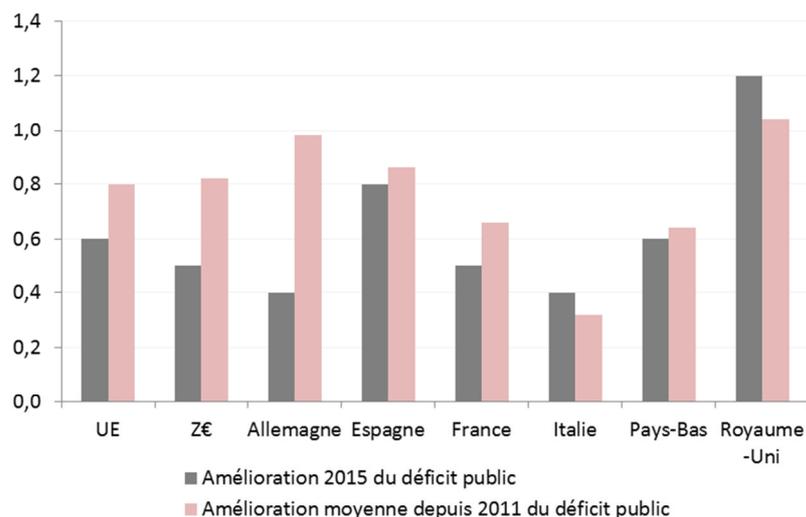


Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat

Le rythme d'amélioration des déficits publics s'est infléchi en 2015 par rapport à ce qu'il était depuis 2011 en France comme dans la plupart des autres pays de l'Union européenne, ainsi que le montre le graphique n° 10. Alors que le déficit public de la France reste sensiblement supérieur à celui de ses partenaires, la réduction du déficit public en France, d'un peu moins de 0,5 point de PIB, est à peu près équivalente à celle observée en moyenne au sein de la zone euro et de l'Union européenne.

³³ Cf. encadré *supra* sur les écarts de données entre les parties I et II de ce chapitre et les données de cette partie III.

Graphique n° 10 : amélioration des soldes publics en 2015 et depuis 2011 (en points de PIB)



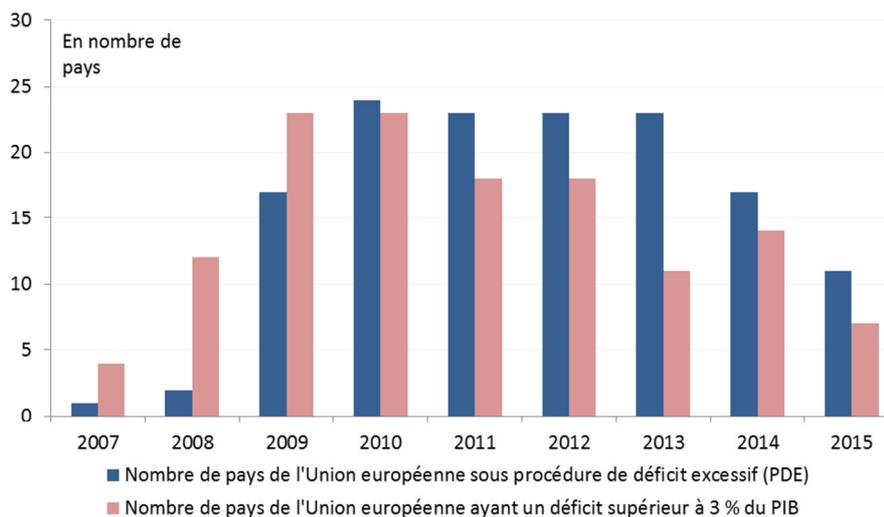
Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat

Le nombre de pays dont le déficit public dépassait le seuil des 3 % du PIB et de pays sous procédure de déficit excessif (cf. graphique ci-après) s'est réduit. À la fin 2015, il ne reste plus que neuf pays sous procédure de déficit excessif³⁴ et sept pays dont le déficit public dépasse le seuil de 3 % du PIB³⁵.

³⁴ Irlande, Grèce, Espagne, France, Croatie, Chypre, Portugal, Slovaquie, Royaume-Uni.

³⁵ Mêmes pays que précédemment hormis l'Irlande et Chypre.

Graphique n° 11 : nombre de pays en procédure de déficit excessif et dont le déficit dépasse le seuil des 3 % du PIB (en nombre)



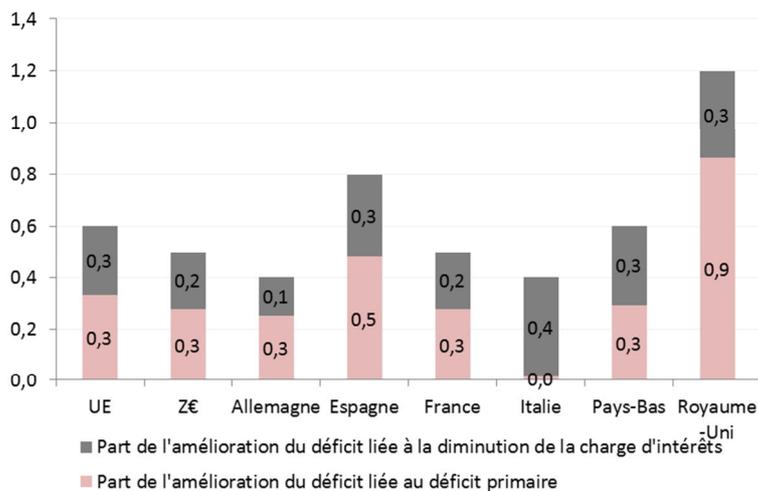
Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat et rapports de la Commission européenne (ECFIN)

2 - Une réduction du déficit public en partie imputable à la baisse de la charge d'intérêts

L'ensemble des pays de l'Union européenne ont bénéficié, comme la France, de la baisse de leur charge d'intérêts (cf. graphique ci-après) qui a contribué à réduire le déficit public de 0,2 en moyenne dans la zone euro, comme en France, et 0,3 en moyenne dans les pays de l'Union. L'Italie et l'Espagne ont plus particulièrement bénéficié de cette baisse de leur charge d'intérêts (pour respectivement 0,4 et 0,3 point de PIB), avec la convergence progressive des taux d'intérêt auxquels ces pays empruntent avec ceux du reste de la zone euro.

L'amélioration des déficits publics entre 2014 et 2015 en zone euro (0,5 point de PIB) et dans l'Union européenne (0,6 point de PIB) provient ainsi pour seulement un peu plus de la moitié de l'amélioration des déficits primaires, c'est-à-dire hors charge d'intérêts (0,3 point de PIB pour la zone euro et l'Union européenne).

Graphique n° 12 : décomposition de l'amélioration du déficit public entre 2014 et 2015 entre charge d'intérêts et solde primaire (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat

Le solde primaire en France (- 1,5 point de PIB) reste nettement supérieur au solde primaire dans les pays de la zone euro (+ 0,3 point de PIB) et de l'Union européenne (- 0,1 point de PIB). Seuls quatre autres pays de l'Union conservent des soldes primaires plus dégradés que la France : la Grèce (- 3,4 points de PIB), l'Espagne (- 2,0 points de PIB), la Finlande (- 1,5 point de PIB³⁶) et le Royaume-Uni (- 2,1 points de PIB).

3 - Une progression des dépenses publiques plus dynamique en France

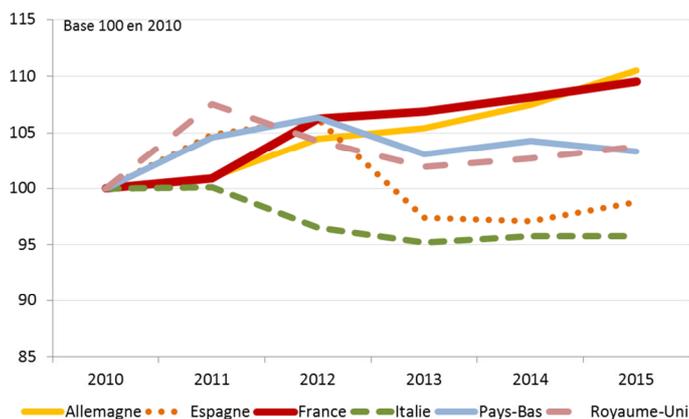
Le poids des dépenses publiques demeure très élevé en France (56,8 points de PIB) par rapport à ses partenaires européens (respectivement de 47,4 et 48,6 points de PIB en moyenne pour l'Union européenne et la zone euro). Dans l'Union européenne, seule la Finlande a un niveau de dépense publique supérieur (58,3 points de PIB), mais ce pays a souffert d'une récession économique profonde entre 2012 et 2014³⁷.

³⁶ Le calcul précis montre que le déficit primaire de la Finlande est très légèrement inférieur à celui de la France.

³⁷ Avec une évolution du PIB cumulée de - 3 % entre 2012 et 2014 (et une croissance encore faible en 2015 à 0,5 %) à comparer avec une évolution du PIB pour la France de plus de 1 %.

Pour autant, les dépenses publiques en France ont continué d'augmenter en volume, à un rythme supérieur à celui de la plupart des autres pays d'Europe (cf. graphique ci-dessous). D'autres pays ont également accru leurs dépenses publiques, comme l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne. Seule toutefois l'Allemagne a connu une dynamique de la dépense publique supérieure à celle de la France depuis 2010, mais la situation de ses finances publiques est nettement plus favorable et le poids de ses dépenses publiques est nettement inférieur à celui de la France (43,9 points de PIB)³⁸.

**Graphique n° 13 : évolution des dépenses publiques en volume³⁹
(base 100 en 2010)**



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat

Contrairement aux choix faits par de nombreux partenaires européens, la politique de maîtrise des dépenses publiques de la France a consisté, pour l'essentiel, à contrôler le dynamisme spontané des dépenses sans chercher à remettre en cause les préférences collectives que traduit le champ des missions opérées par les administrations publiques, ni à évaluer les dépenses en fonction de leur efficacité⁴⁰.

³⁸ Cf. 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

³⁹ Déflaté par l'indice des prix à la consommation harmonisé.

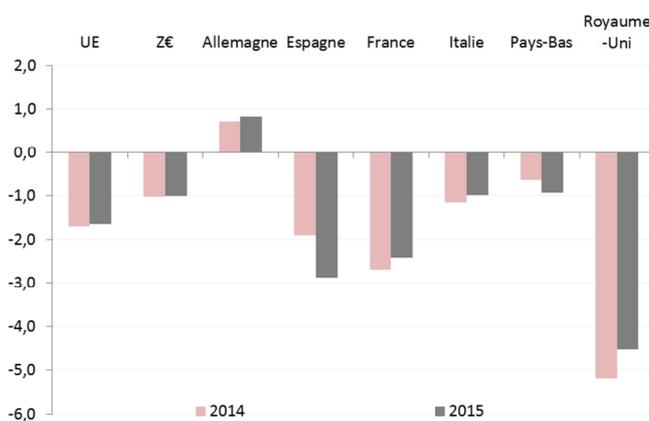
⁴⁰ Cf. par exemple, Hallaert, Jean-Jacques, Queyranne, Maximilien, *From Containment to Rationalization: Increasing Public Expenditure Efficiency in France*, *International Monetary Fund*, Working paper n°16/7, janvier 2016.

B - Un déficit structurel plus dégradé en France

Les variations de la conjoncture influent sur les recettes fiscales des pays et sur certaines dépenses (prestations chômage notamment), et donc sur leurs niveaux de déficits. Le déficit structurel correspond au déficit qui serait enregistré si l'économie était à son niveau potentiel. Par construction, il élimine ainsi l'impact des fluctuations conjoncturelles de l'activité.

Selon les estimations de la Commission européenne⁴¹, le déficit structurel en France (2,4 points de PIB) est nettement supérieur aux déficits structurels de la zone euro (1,0 point de PIB) et de l'Union européenne (1,6 point de PIB). La France a un déficit structurel plus important que celui de la plupart des pays de l'Union européenne : seuls le Royaume-Uni (4,4 points de PIB), l'Espagne (2,9 points de PIB), la Slovaquie (2,7 points de PIB) et la Belgique (2,6 points de PIB) ont un déficit structurel plus élevé (cf. graphique ci-après).

Graphique n° 14 : comparaison des soldes structurels (en points de PIB)

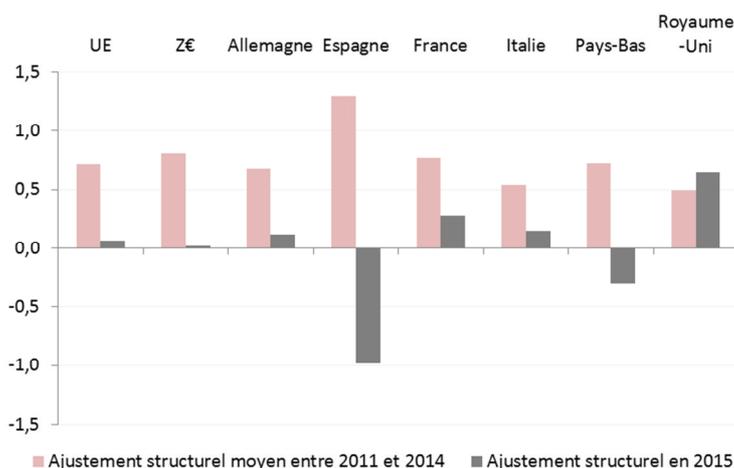


Source : Cour des comptes à partir de données de la Commission européenne (AMECO ; prévisions de mai 2016)

⁴¹ Les évaluations du solde structurel diffèrent entre celle de la Commission européenne et celle de la France. De ce fait, le solde structurel présenté dans cette partie est distinct de celui de la partie I de ce chapitre, qui utilise l'estimation faite par le Gouvernement français. Cet écart est essentiellement lié aux estimations différentes de PIB potentiel.

L'année 2015 marque un arrêt des politiques d'ajustement structurel en Europe. L'ajustement structurel en France, correspondant à la variation du solde structurel entre deux années, reste d'une ampleur limitée en 2015 (0,3 point de PIB), tandis qu'il est nul en moyenne dans la zone euro (0,0 point de PIB) et très légèrement positif (0,1 point de PIB) en moyenne dans les pays de l'Union européenne, alors même que l'ajustement structurel moyen était de 0,7 à 0,8 point de PIB entre 2011 et 2014 dans les pays de la zone euro et de l'Union européenne (cf. graphique ci-après).

Graphique n° 15 : comparaison des ajustements structurels (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données de la Commission européenne (AMECO ; prévisions de mai 2016)

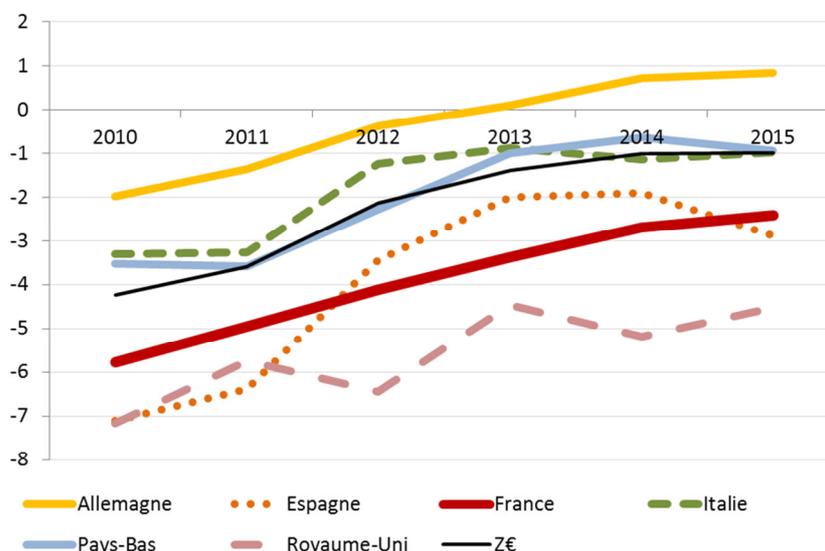
En particulier, l'Espagne a dégradé en 2015 de manière significative son déficit structurel de 1,0 point de PIB notamment du fait d'une réduction d'impôt sur le revenu des personnes physiques, en dépit d'un déficit effectif de près de six points de PIB en 2014 (cf. ci-dessus). Cette dégradation du déficit structurel a été masquée, au niveau de son déficit effectif, par la croissance de l'activité en 2015 (3,2 %) qui a entraîné une forte réduction de son déficit conjoncturel (- 1,8 point de PIB) lui permettant d'améliorer son déficit public effectif de 0,8 point de PIB (passé de 5,9 points de PIB en 2014 à 5,1 points de PIB en 2015). Le déficit structurel de l'Espagne, qui s'était nettement plus amélioré que celui de la France entre 2010 et 2014, s'est dégradé fortement depuis et a de nouveau dépassé celui de la France en 2015.

De la même manière, les Pays-Bas ont inversé en 2015 l'ajustement structurel effectué en 2014 (- 0,3 point de PIB en 2015 après 0,4 point de PIB en 2014), notamment du fait de réductions d'impôts et de dépenses nouvelles destinées à accueillir les réfugiés.

L'ajustement structurel porté par l'Italie est pratiquement nul en 2015 (0,1 point de PIB) après avoir été en moyenne de 0,5 point de PIB depuis 2011. Par ailleurs, l'Allemagne a légèrement amélioré son déficit structurel de 0,1 point de PIB, ce qui n'a que peu d'effet sur son solde public (en excédent de 0,8 point de PIB).

La trajectoire de déficit structurel est présentée pour chacun de ces pays dans le graphique ci-dessous. L'année 2015 est marquée par une inflexion des politiques d'ajustement structurel pour certains d'entre eux. La France se distingue d'une part par une situation initiale beaucoup plus dégradée que dans la plupart des autres pays de l'Union européenne et d'autre part par une amélioration moins forte en début de période, mais par la poursuite de son effort – bien qu'avec un infléchissement – en 2015.

**Graphique n° 16 : trajectoires de déficit structurel
(en points de PIB)**

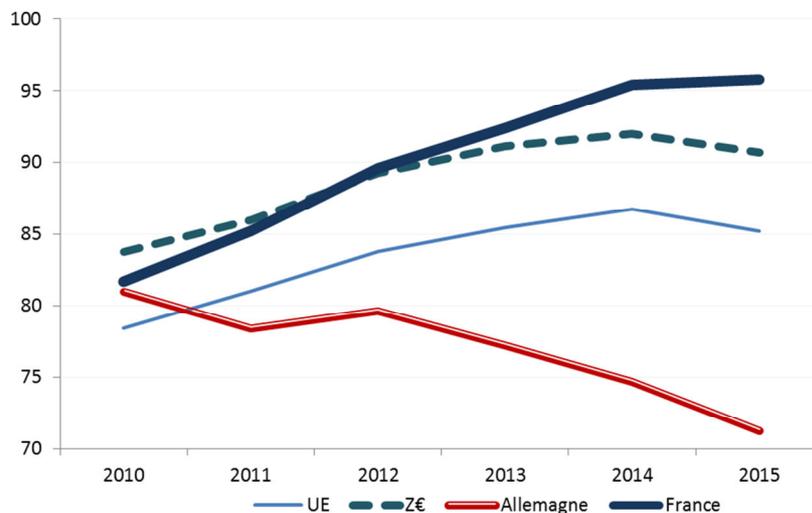


Source : Cour des comptes à partir de données de la Commission européenne (AMECO ; prévisions de mai 2016)

C - Un endettement public qui continue d'augmenter en France alors qu'il baisse dans une majorité de pays de l'Union européenne

Comme en France (95,7 points de PIB), la dette dans les pays de la zone euro (90,7 points de PIB) et de l'Union européenne (85,2 points de PIB) reste très élevée, nettement au-delà du seuil de 60 points de PIB fixé par le Traité européen. Aujourd'hui, seuls 11 pays de l'Union respectent ce critère. La plupart d'entre eux sont des pays intégrés récemment dans l'Union européenne, hormis le Danemark (40 points de PIB de dette), la Suède (43 points de PIB de dette) et le Luxembourg (21 points de PIB de dette)⁴². Les Pays-Bas ont réduit leur dette en 2015 qui représente désormais 65 points de PIB.

Graphique n° 17 : dettes publiques de la France, de l'Allemagne, de la zone euro et de l'Union européenne (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat

⁴² La Finlande, qui avait une dette de 59 points de PIB en 2014, dépasse désormais le seuil de 60 points de PIB de dette (à 63 points de PIB).

Alors que le poids de la dette publique a diminué en moyenne dans la zone euro (- 1,3 point de PIB) et dans l'Union européenne (- 1,6 point de PIB), il a continué à augmenter en France (de 0,4 point de PIB). Seuls sept pays de l'Union européenne et six pays de la zone euro ont vu leur dette augmenter plus vite que celle de la France en 2015.

Alors que le taux d'endettement de la France était très proche de celui de l'Allemagne ou de la moyenne de la zone euro en 2010, la trajectoire d'endettement de la France s'écarte de celle de l'Allemagne depuis 2010 et commence à diverger avec celle de la moyenne de la zone euro depuis 2013, comme le montre le graphique ci-après. L'endettement de la France reste cependant inférieur à celui de six pays, dont l'Italie (132,7 points de PIB), l'Espagne (99,2 points de PIB) et la Belgique (106,0 points de PIB).

CONCLUSION

Bien qu'en amélioration par rapport à 2014, le déficit des administrations publiques est resté élevé en 2015, à 3,6 points de PIB. Il a été moindre qu'en prévision de loi de programmation des finances publiques (LPFP).

Le déficit des administrations publiques centrales, regroupant l'État et les organismes divers d'administrations centrales (ODAC), a été stable en 2015 par rapport à 2014.

Le déficit de l'État, qui concentre l'essentiel des déficits des administrations publiques, n'a que légèrement reflué. La croissance spontanée des recettes a été proche de l'évolution du PIB, pour la première fois depuis 2011 et la charge d'intérêts a encore une fois diminué. Mais les mesures d'allègement des prélèvements obligatoires ont légèrement amputé les recettes tandis que les dépenses au sein de la norme de dépenses en valeur (hors dette et pensions) ont augmenté (de 2,1 Md€) par rapport à la cible votée en loi de finances initiale (LFI) pour 2015.

Pour la première fois depuis 2003, les collectivités locales ont dégagé en 2015 une capacité de financement au sens de la comptabilité nationale. Ce solde positif repose sur le ralentissement des dépenses de fonctionnement mais surtout sur la diminution marquée des dépenses d'investissement pour la seconde année consécutive.

Si la baisse des dotations a exercé, pour la deuxième année, une réelle contrainte sur les finances locales, celle-ci a été en partie compensée par le dynamisme de leurs ressources fiscales. L'année 2015 marque ainsi un infléchissement dans l'évolution de la situation financière des collectivités, le dynamisme des recettes fiscales s'étant accompagné d'efforts de gestion engagés par les collectivités locales. Cette évolution favorable a permis à l'épargne brute de repartir globalement à la hausse, même si la situation est très différente selon les catégories de collectivités.

Le solde des administrations de sécurité sociale s'est également amélioré en 2015 pour atteindre - 0,3 point de PIB. Cette amélioration du solde est notamment imputable au régime général, à la CADES et aux hôpitaux. La réduction des déficits du régime général a été plus forte que prévu, notamment grâce à des recettes plus dynamiques.

La réduction de l'ordre de 0,4 point de PIB des déficits effectif (3,6 points de PIB) et structurel (1,9 point de PIB) résulte essentiellement d'un « effort structurel » porté sur les dépenses. Pour autant, une partie de cet effort structurel provient d'éléments qui ne seront pas nécessairement tous reconductibles. En particulier, comme en 2014, la baisse de la charge d'intérêts, sous l'effet de la baisse des taux, et la diminution de l'investissement local plus forte qu'attendu au vu de la fois du cycle électoral et de l'évolution des ressources des collectivités locales ont contribué fortement à la maîtrise des dépenses. Depuis 2012, la diminution du déficit public a résulté pour près de la moitié de la diminution de la charge d'intérêts. La réduction du solde primaire (hors charge d'intérêts) a été deux fois plus faible que celle du déficit effectif (0,7 % contre 1,3 %).

Comparativement aux autres pays de l'Union européenne, la France présente une situation de ses finances publiques dégradée, avec un déficit effectif et structurel supérieur à la quasi-totalité des pays de l'Union européenne. Seuls quatre autres pays de l'Union conservent des déficits plus dégradés que celui de la France (Grèce, Espagne, Portugal et Royaume-Uni) et quatre pays présentent un déficit structurel plus élevé (Royaume-Uni, Espagne, la Slovaquie et la Belgique).

Les déficits effectifs ont continué à refluer dans la plupart des pays de l'Union européenne, mais ce reflux tient dans de nombreux cas exclusivement au rebond de la croissance de l'activité économique. Plusieurs pays n'ont pas poursuivi en 2015 l'effort de redressement de leurs finances publiques, malgré une restauration encore partielle de la situation de leurs finances publiques : le déficit structurel de l'Espagne s'est ainsi dégradé de 1,0 point de PIB, celui des Pays-Bas de 0,3 point de PIB, tandis que l'ajustement structurel de l'Italie a été pratiquement nul.

Entre 2010 et 2015, la dépense publique en volume a continué d'augmenter davantage en France que dans la plupart des autres pays de l'Union européenne (hormis l'Allemagne).

L'endettement a continué à progresser (+ 0,8 point de PIB) et le ralentissement observé en 2015 résulte pour une large part des caractéristiques de la politique d'émission conduite. La trajectoire d'endettement de la France diverge désormais non seulement de celle de l'Allemagne, mais aussi de celle de la moyenne des pays de la zone euro.

Chapitre II

La situation en 2016

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 comme chaque année 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 2016 à la Commission européenne.

Cette analyse s'appuie sur les documents budgétaires et sur le Programme de stabilité, ainsi que sur les informations fournies au 22 juin à la Cour par les services du ministère des finances, notamment la direction générale du Trésor et la direction du budget, ainsi que par les services des autres ministères. Les informations obtenues en 2016 restent, comme en 2015, insuffisantes pour mesurer les risques avec précision et éclairer complètement les débats parlementaires.

Alors que le déficit public pour 2015 est estimé par l'Insee en mai 2016 à 3,6 %, soit inférieur de 0,2 point de PIB à la prévision associée à la loi de finances initiale (LFI) pour 2016, le Gouvernement a maintenu sa prévision d'un déficit des administrations publiques de 3,3 points de PIB pour 2016, inchangée depuis la présentation du Programme de stabilité d'avril 2015. La réduction du déficit serait ainsi modeste entre 2015 et 2016 (0,3 point de PIB).

La Cour a examiné les risques pesant sur les évolutions des recettes et dépenses prévues dans le Programme de stabilité, par catégorie d'administrations publiques, pour en tirer les conséquences sur le déficit et la dette publics. Le Programme de stabilité transmis fin avril 2016 par la France à la Commission européenne constitue en effet la plus récente prévision officielle des comptes publics de 2016.

I - Une prévision de recettes publiques plausible

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 peuvent s'additionner.

Le scénario macroéconomique retenu dans le Programme de stabilité est réaliste, même si l'hypothèse de masse salariale du secteur privé est un peu élevée. Les recettes de 2015 ont été un peu meilleures que prévu dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016, mais l'amélioration est pour une bonne part due à des facteurs exceptionnels. L'élasticité du produit global des prélèvements obligatoires au PIB, à législation constante, ne paraît pas surévaluée.

A - Un scénario macroéconomique réaliste

Dans son rapport public annuel de février 2016⁴³, la Cour avait noté que, si la prévision de croissance du PIB associée au projet de loi de finances pour 2016 était atteignable, la prévision du Gouvernement était élevée s'agissant de la masse salariale et que les prélèvements sociaux assis sur les salaires risquaient en conséquence d'être plus faibles qu'attendu par le Gouvernement. La Cour avait également considéré qu'il pouvait en être de même pour l'inflation et, par voie de conséquence, pour les recettes de TVA.

Dans le Programme de stabilité déposé en avril 2016, le Gouvernement a maintenu à 1,5 % sa prévision de croissance du PIB pour 2016, mais révisé à la baisse les prévisions d'inflation et de masse salariale : la prévision de hausse des prix à la consommation hors tabac pour 2016 est désormais quasi nulle (au lieu de 1,0 % en loi de finances) et la masse salariale du secteur privé est attendue en hausse de 2,3 % (au lieu de 2,8 % en loi de finances).

⁴³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2016), p. 21-54. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans son avis du 12 avril 2016 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité, le Haut Conseil des finances publiques a estimé que la prévision de croissance du Gouvernement, tout en se situant en haut de la fourchette des prévisions macroéconomiques, était atteignable. La croissance du PIB au premier trimestre (+ 0,6 %) vient conforter ce diagnostic : compte tenu de l'acquis de croissance engrangé à l'issue du premier trimestre (+ 1,1 % si l'activité venait à se stabiliser sur les trois trimestres restants de 2016), une croissance de 0,3 % par trimestre d'ici la fin de l'année suffirait pour atteindre la prévision du Gouvernement de 1,5 % et les enquêtes de conjoncture laissent toujours attendre une croissance de cet ordre dans les trimestres à venir. Ainsi, l'Insee prévoit une croissance de 1,6 % pour 2016 dans sa note de conjoncture de juin 2016.

De même le Haut Conseil avait estimé justifiée la révision à la baisse de la prévision d'inflation opérée par le Gouvernement et considéré que la hausse des prix à la consommation en moyenne annuelle devrait être à peu près nulle en 2016. Les évolutions récentes de l'inflation ne remettent pas en cause ce diagnostic : l'acquis d'inflation à l'issue du mois de mai, c'est-à-dire l'évolution en moyenne annuelle que connaîtrait l'indice des prix à la consommation si les prix étaient stables d'ici la fin de l'année⁴⁴, est légèrement positif et, compte tenu des évolutions actuellement très modérées de l'inflation sous-jacente (0,7 % en glissement annuel en mai 2016), l'inflation en moyenne annuelle devrait être proche de zéro à la fin de 2016, sous l'hypothèse que les prix du pétrole se stabilisent à leur niveau actuel. Ainsi, l'Insee prévoit pour 2016 une inflation de 0,3 % en moyenne dans sa note de conjoncture de juin 2016.

Enfin, la hausse de la masse salariale du secteur privé prévue dans le Programme de stabilité pourrait être atteinte : selon les dernières données de l'ACOSS, la masse salariale du secteur privé a crû de 2,5 % sur un an au premier trimestre et l'Insee prévoit une croissance de celle-ci de 2,3 % en moyenne sur l'année.

⁴⁴ L'indice des prix considéré ici est l'indice corrigé des variations saisonnières publié par l'Insee, pour s'abstraire des mouvements purement saisonniers qui peuvent affecter le profil d'inflation et fausser le calcul de l'acquis, et comprend alors le tabac, alors que la prévision du Gouvernement porte sur l'indice des prix hors tabac. En 2016, la hausse des prix du tabac étant nulle à ce stade, les évolutions hors et y compris tabac sont toutefois quasi identiques.

B - Une base 2015 meilleure que prévu

Les prévisions de recettes des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016 ont été établies en septembre 2015 sur la base d'une prévision du rendement total des prélèvements obligatoires de 970,5 Md€ en 2015.

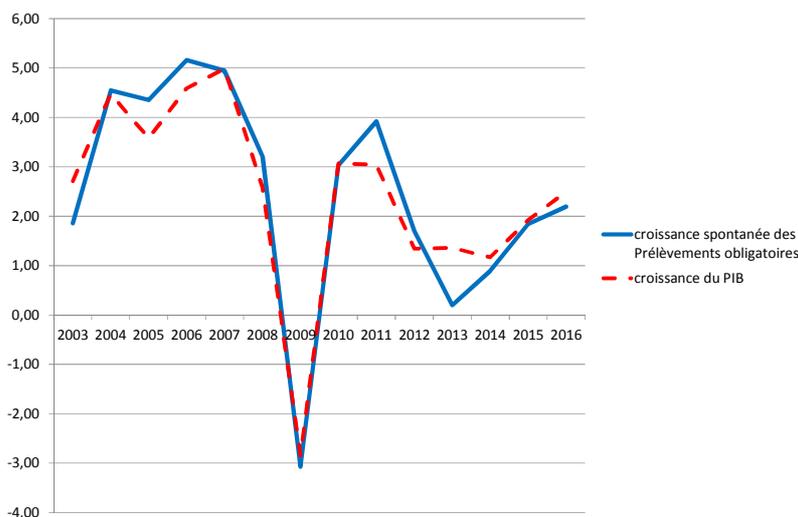
Selon les comptes publiés par l'Insee en mars 2016, leur produit s'est en fait élevé à 975,4 Md€. Un peu plus de la moitié de la plus-value ainsi enregistrée (4,9 Md€) résulte de facteurs exceptionnels non reconductibles en 2016⁴⁵ : traitement ralenti du contentieux sur les OPCVM ; redressement exceptionnel d'impôt sur les sociétés ; accélération transitoire des droits de succession due à la réforme des délais de paiement. Moins de la moitié de la plus-value a ainsi été considérée comme pérenne dans le Programme de stabilité, qui inscrit à l'inverse une forte hausse du coût des contentieux communautaires.

C - Une prévision de croissance spontanée des recettes sans biais manifeste

Le Programme de stabilité table sur une croissance à législation constante des prélèvements obligatoires égale à 2,2 %, un peu inférieure à la croissance du PIB (cf. graphique ci-après) : l'élasticité par rapport au PIB en valeur, prévue à 0,9, après 1,0 en 2015, ne paraît pas particulièrement élevée. Si la prévision de certaines recettes (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, cotisations sociales) semble un peu élevée, celle d'autres recettes (les droits de mutation à titre onéreux notamment) paraît en revanche prudente.

⁴⁵ Pour plus de précision, on pourra se reporter au rapport de la Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2015*. La Documentation française, mai 2016, 234 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Graphique n° 18 : croissance des prélèvements obligatoires et du PIB en valeur



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee et du rapport économique social et financier des années 2003 à 2016

1 - Les recettes fiscales de l'État

La prévision de rendement des recettes fiscales de l'État⁴⁶ en 2016 établie pour la préparation du Programme de stabilité est légèrement inférieure à celle de la loi de finances initiale pour 2016. Ainsi, selon la prévision sous-jacente au Programme de stabilité, le montant des recettes fiscales de l'État en 2016 s'élèverait à 287,0 Md€, contre 287,9 Md€ dans la LFI.

Si la nouvelle prévision prend en compte certains risques soulignés par la Cour dans son rapport public annuel de février 2016, elle demeure exposée à plusieurs incertitudes qui pourraient peser à la baisse sur le rendement des recettes fiscales.

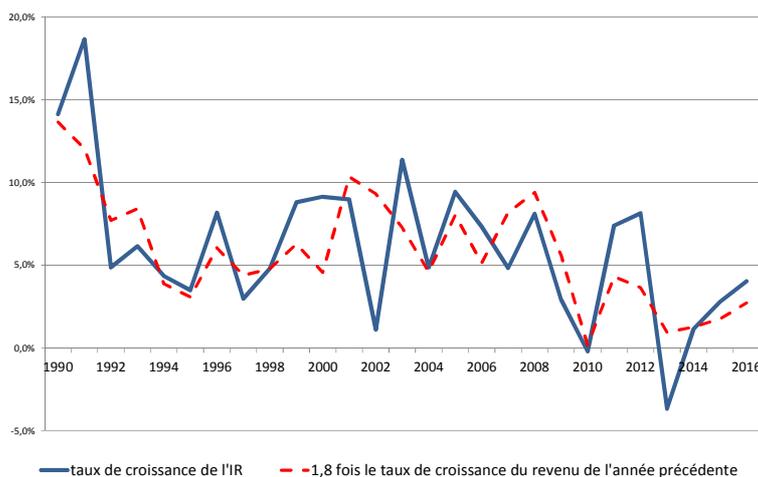
La prévision de rendement de l'impôt sur le revenu est très légèrement revue à la baisse, de 0,2 Md€, en raison essentiellement d'un rendement en 2015 inférieur à ce qui était attendu. L'hypothèse de croissance spontanée (à législation constante), de + 3,9 %, est presque

⁴⁶ Il s'agit ici de prévisions de recettes en comptabilité budgétaire, conformément à la loi de finances, qui sont sous-jacentes à la prévision des recettes des administrations publiques dans le Programme de stabilité, présentées selon les normes de la comptabilité nationale.

identique à celle retenue en LFI (+ 4,0 %). Dans son rapport de février 2016, la Cour avait jugé cette hypothèse un peu optimiste, notamment au regard de la croissance du revenu des ménages en 2015, estimée à + 1,5 %. La croissance spontanée de l'impôt était ainsi supposée atteindre 2,7 fois celle du revenu de l'année antérieure, alors qu'en moyenne ce ratio est d'environ 1,8. Les dernières estimations de l'Insee ne modifient qu'à la marge l'hypothèse de croissance du revenu des ménages en 2015, estimée à + 1,4 %.

Même si le rendement de l'impôt sur le revenu dépend également d'autres facteurs, comme la composition du revenu, le risque indiqué par la Cour en début d'année demeure donc : la croissance spontanée de l'impôt sur le revenu serait égale à 2,4 fois celle du revenu, et serait supérieure d'environ 0,7 Md€ à la valeur calculée avec l'élasticité moyenne de 1,8.

Graphique n° 19 : croissance spontanée de l'IR et du revenu des ménages de l'année précédente



Source : Cour des comptes, à partir du document de travail de l'Insee n° G2015/08⁴⁷ et des « Voies et moyens – tome 1 » associés aux projets de loi de finances

Note : le taux de croissance de l'IR est net à partir de 2006, brut auparavant faute de données disponibles alors sur l'IR net. La croissance spontanée de l'IR est construite en déduisant chaque année l'impact des mesures nouvelles telles qu'il peut être reconstitué à partir des documents budgétaires et du processus de vote des lois de finances. La croissance du revenu a été multipliée par 1,8, sa valeur moyenne estimée sur les 25 dernières années, pour faire apparaître directement le lien entre l'impôt d'une année et le revenu de l'année précédente.

⁴⁷ LAFFÉTER, Quentin, PAK, Mathilde. Élasticité des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France, Institut national de la statistique et des études économiques, Direction des études et synthèses économiques, document de travail n° G2015/08, 2015.

S'agissant de la TVA, l'hypothèse de croissance spontanée est révisée à la baisse de 1 Md€, en raison de la révision de l'inflation en 2016, désormais estimée à 0,1 % au lieu de 1,0 % dans la LFI pour 2016. Cette correction de l'évolution spontanée de la TVA est toutefois compensée par la prise en compte de son rendement en 2015, supérieur en exécution à ce qui était prévu lors de la préparation de la LFI pour 2016⁴⁸. La prévision de rendement de la TVA en 2016 n'est ainsi que très peu corrigée (- 0,1 Md€) malgré la révision de l'hypothèse d'inflation.

Le rendement de l'impôt sur les sociétés est quant à lui révisé à la baisse d'un peu plus de 0,3 Md€, sous deux effets contraires. Son évolution spontanée est augmentée de 0,9 Md€, l'hypothèse de progression du bénéfice fiscal en 2015 étant revue à la hausse en raison notamment du montant élevé du « 5^{ème} acompte » constaté en fin d'année 2015. En sens inverse, plusieurs facteurs contribuent à diminuer le montant de l'IS en 2016, notamment la reconduction de la mesure de sur-amortissement pour un coût de 0,4 Md€ et la réestimation des effets de différentes mesures depuis la LFI pour 2016. Si le rendement élevé du « 5^{ème} acompte » en décembre 2015 laisse entendre que le bénéfice fiscal des grandes entreprises a été plus élevé que prévu, il n'est pas encore acquis que cela soit également le cas pour les autres entreprises. L'hypothèse de croissance spontanée de l'impôt sur les sociétés, désormais fixée à + 10,1 %, contre + 7,6 % en LFI pour 2016 et après + 0,5 % en 2015, peut ainsi apparaître quelque peu optimiste.

Si la nouvelle prévision de rendement des recettes fiscales de l'État n'apparaît pas hors de portée et si l'incertitude est encore importante à ce stade de l'année, notamment en matière d'impôt sur les sociétés, l'examen des hypothèses sous-jacentes conduit toutefois à considérer que cette prévision est plutôt exposée à un risque, modéré, de révision à la baisse.

Par ailleurs, la prévision relative aux recettes non fiscales de l'État n'apparaît pas affectée de biais particuliers. En particulier, la diminution des dividendes encaissés par l'État serait en partie compensée par un accroissement des dividendes versés sous forme de titres, qui sont, comme les dividendes réellement encaissés, comptabilisés dans les recettes publiques en comptabilité nationale.

⁴⁸ Cet écart ne se voit que partiellement dans les montants en exécution en 2015, le surcroît de rendement de TVA en fin d'année ayant permis un versement de 0,6 Md€ à la sécurité sociale (adopté dans la LFR de décembre 2015) pour solder les dettes de l'État.

2 - Les recettes des administrations de sécurité sociale (ASSO)

Le Programme de stabilité se fonde sur une croissance spontanée de 1,9 % en 2016 pour l'ensemble des prélèvements obligatoires affectés aux ASSO, après + 1,7 % en 2015. Cette croissance est un peu plus faible que celle de la masse salariale du secteur privé pour cette même année, sur laquelle sont assis près de 60 % des recettes des ASSO.

Les cotisations sociales augmentent spontanément de 2,2 %, soit une croissance très proche de celle de la masse salariale du secteur privé qui en constitue 70 % de l'assiette⁴⁹.

Les autres prélèvements sociaux, y compris CSG et contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), augmenteraient spontanément de 1,4 %, soit une progression un peu plus faible qu'en 2015. Les prélèvements assis sur les revenus du capital devraient être affectés par une nouvelle baisse des rendements sur les marchés financiers, tandis que la hausse spontanée des prélèvements sociaux sur les revenus de remplacement devrait, elle, rester proche de celle de 2015.

3 - Les recettes des administrations publiques locales

Le Programme de stabilité retient une prévision de hausse des prélèvements obligatoires perçus par les administrations publiques locales (représentant au total 133,4 Md€ en 2015) de 2,6 % (+ 3,4 Md€) après + 4,3 % en 2015. Cette hausse repose sur une hausse des taux d'imposition estimée à + 0,9 Md€ après + 0,7 Md€ en 2016 et une hausse spontanée de + 1,9 % après + 2,7 % en 2015.

Cette hausse « spontanée » intègre la revalorisation forfaitaire de 1 % des valeurs locatives cadastrales des propriétés bâties, des locaux industriels et de l'ensemble des autres propriétés bâties votée en loi de finances pour 2016 sur la base d'une inflation prévisionnelle de 1 %, alors que celle-ci a été abaissée à 0,1 % dans le Programme de stabilité. Elle devrait se traduire par une augmentation du produit de la fiscalité directe locale de 460 M€.

⁴⁹ Au-delà de cette croissance spontanée, les cotisations sociales intègrent à hauteur de 1,2 Md€ le produit de la hausse en 2016 des taux de cotisations retraite décidée dans le cadre de la réforme des retraites de 2014 (cf. *infra*).

Elle suppose également une accélération spontanée assez nette de la cotisation à la valeur ajoutée (CVAE), mais à l'inverse une stabilisation spontanée des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en 2016, après leur forte hausse en 2015. Alors que la croissance de la CVAE est acquise, car déjà encaissée par l'État en 2015, l'hypothèse de stabilisation des DMTO peut être considérée comme prudente.

D - Des mesures nouvelles correctement estimées

Les mesures nouvelles auraient un impact net de - 5,5 Md€ en 2016 sur le total des prélèvements obligatoires.

Les principales mesures venant en diminution des prélèvements obligatoires sont : la baisse de l'impôt sur le revenu des ménages modestes (- 2,0 Md€) ; la suppression de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés (- 2,9 Md€) ; une étape supplémentaire de la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) (- 1,0 Md€) ; des allègements de charges sociales dans le cadre du Pacte de responsabilité (- 3,2 Md€). Plus récemment, les cotisations sociales agricoles au profit de la mutualité sociale agricole (MSA) ont été diminuées pour un montant de l'ordre de 0,5 Md€.

Les principales mesures qui augmentent les prélèvements obligatoires sont : la suppression de la prime pour l'emploi (+ 2,0 Md€), en lien avec la création de la prime d'activité ; la poursuite de la hausse de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TICPE – (+ 1,5 Md€) et des tarifs de la contribution au service public de l'électricité (+ 1,1 Md€) ; l'impact des allègements de charges sur les résultats des entreprises et donc sur l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu (+ 1,7 Md€) ; la hausse des taux des impôts locaux (+ 0,9 Md€) ; la hausse des taux de cotisation aux régimes de retraite décidée dans le cadre de la réforme de 2014 (+ 1,2 Md€).

Les risques attachés à ces évaluations sont dans l'ensemble limités, parce qu'il s'agit soit de la suppression de prélèvements existants (suppression de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés, suppression de la prime pour l'emploi, étape supplémentaire de la suppression de la C3S), soit de la montée en charge de mesures dont l'impact peut donc avoir déjà été mesuré, soit de mesures portant sur le barème et donc assez aisées à évaluer. La hausse des taux d'impôts locaux est un peu plus incertaine, mais la légère accélération retenue par le Gouvernement pour 2016 (+ 0,9 Md€ après + 0,7 Md€) ne constitue pas un risque élevé.

Des incertitudes peuvent affecter des mesures de plus faible montant, mais dont le nombre est tel que l'incertitude qui leur est au total associée peut ne pas être totalement négligeable.

C'est le cas en particulier du CICE, dont le montant dépend des choix des entreprises d'y recourir et de la date à laquelle elles décident de faire valoir leur créance. Son montant s'est révélé de ce fait difficile à anticiper depuis sa mise en œuvre.

C'est le cas également du coût des contentieux communautaires relatifs à certaines mesures fiscales : le Programme de stabilité l'évalue à 2,0 Md€, sous l'hypothèse du décalage dans le temps de l'essentiel du traitement par les tribunaux du contentieux sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), qui devait initialement intervenir en 2015. En cas d'un nouveau retard, le coût de ces contentieux pèsera moins que prévu sur 2016.

**

Au total, la prévision de recettes du Gouvernement ne paraît pas présenter de risque important de surévaluation : l'hypothèse un peu élevée de croissance de la masse salariale et la surestimation du rendement spontané de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés pourraient être compensées par une probable sous-estimation du rendement des droits de mutation à titre onéreux et un possible décalage sur 2017 de tout ou partie au moins du coût des contentieux communautaires.

II - Des risques importants concentrés sur les dépenses de l'État et celles de l'Unédic

La LFI pour 2016 prévoyait une hausse de dépenses des administrations publiques (hors crédits d'impôt) de 1,3 % en valeur. Cet objectif a été revu à la baisse (1,1 %) au moment du Programme de stabilité d'avril 2016 pour compenser l'impact de la révision à la baisse de l'inflation depuis la LFI 2016⁵⁰ sur les recettes publiques. Compte tenu de cette révision à la baisse de l'hypothèse d'inflation, la prévision de croissance des dépenses en volume a été à l'inverse révisée à la hausse, de + 0,4 % en loi de finances initiale à + 1,0 % dans le Programme de stabilité.

⁵⁰ L'évolution des prix à la consommation a été révisée à 0,1 % lors du Programme de stabilité d'avril 2016 contre 1,0 % en LFI pour 2016.

La révision à la baisse de l'objectif de dépenses en valeur s'accompagne d'un « plan d'économies » représentant 3,8 Md€, annoncé au moment du Programme de stabilité d'avril 2016, dont 1,8 Md€ d'« économies de constatation » sur les charges d'intérêts de l'État, liés à la baisse des taux d'intérêt⁵¹, 1 Md€ d'économies sur les autres dépenses de l'État et de ses opérateurs et 1 Md€ d'économies sur les dépenses de santé et de protection sociale.

A - L'État : des tensions sur les dépenses plus fortes qu'en 2015

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 2015, sur l'examen de la consommation des crédits au cours des premiers mois de 2016⁵², 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 la baisse supplémentaire de dépenses annoncée dans Programme de stabilité.

1 - Un objectif de baisse des dépenses de l'État reposant largement sur la baisse des concours aux collectivités locales

Les dépenses du budget général de l'État représentent, en loi de finances initiale (LFI) pour 2016, 309,8 Md€ en crédits de paiement (CP), à comparer à 296,1 Md€ de la LFI 2015. Les dépenses de l'État couvertes par la norme de dépenses de l'État hors charge de la dette et contributions au CAS *Pensions* passent de 282,5 Md€ en LFI 2015 à 295,2 Md€ en LFI 2016.

⁵¹ À cela s'ajoute l'impact favorable de la révision d'inflation sur la charge d'obligations indexées, qui a été déduit de l'impact estimé par le Gouvernement de la baisse de l'inflation sur les recettes pour calibrer le montant d'économies de 3,8 M€ nécessaire in fine pour compenser l'effet de la révision à la baisse de l'inflation.

⁵² Cet examen est détaillé dans le rapport de la Cour intitulé *Rapport sur le budget de l'État en 2015*. La Documentation française, mai 2016, 234 p., ainsi que dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire pour chaque mission budgétaire. Disponibles sur www.ccomptes.fr

L'accroissement des dépenses prévues de l'État entre 2015 et 2016 provient essentiellement d'un mouvement de budgétisation de nombreuses dépenses auparavant placées en dehors du budget général de l'État (allocations de logement familiales ou ALF, comptes d'affectation spécial *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État*⁵³, contribution au service public de l'électricité, etc.). Ces mesures de périmètre correspondent à un montant de 11,5 Md€ de dépenses supplémentaires en LFI 2016 par rapport à la LFI 2015⁵⁴. Ce mouvement de budgétisation de dépenses répond à une recommandation répétée de la Cour et permet d'améliorer la transparence et le pilotage des dépenses publiques.

À périmètre constant, les dépenses de l'État incluses dans le périmètre de la « norme en valeur » diminueraient de 2,6 Md€ entre la LFI 2015 et la LFI 2016. Cette diminution correspond à une baisse de 3,4 Md€ des concours aux collectivités locales et de 0,6 Md€ du montant prévu pour le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR UE) qui compense une augmentation des crédits des ministères de l'ordre de 1,4 Md€ (cf. tableau ci-après). L'augmentation des crédits des ministères fait suite aux annonces du Gouvernement de renforcer les moyens de plusieurs d'entre eux en cours de débat parlementaire suite notamment aux attentats de novembre 2015.

Par rapport à l'exécution 2015, la LFI 2016 prévoit une diminution de 4,1 Md€ des dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions, résultant d'une réduction de 2,7 Md€ des concours aux collectivités locales et de 2,1 Md€ des crédits des ministères (hors concours aux collectivités locales), en partie compensés par une hausse des taxes affectées plafonnées et du prélèvement sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne⁵⁵.

⁵³ La budgétisation de ce CAS avait été prévue lors de la loi de finances rectificative de décembre 2015.

⁵⁴ Par ailleurs, 3,5 Md€ d'impôts et taxes affectées sont désormais plafonnés

⁵⁵ -1,4 Md€ = - 2,1 Md€ + 0,3 Md€ + 0,5 Md€ dans la dernière colonne du tableau ci-dessous.

**Tableau n° 13 : norme de dépenses de l'État en LFI 2016
par rapport à la LFI 2015 et à l'exécution 2015 (en Md€ ;
en crédits de paiement ou CP ; format LFI 2016)**

En Md€	LFI 2015 (format LFI 2016)	Exéc. 2015 (format LFI 2016)	LFI 2016	Écart LFI 2016 - LFI 2015	Écart LFI 2016 - exec 2015
<i>Crédits des ministères hors concours aux collectivités locales</i>	214,7	218,2	216,1	1,4	- 2,1
<i>Taxes affectées plafonnées</i>	8,6	8,4	8,6	0,0	0,3
<i>Prélèvement sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne</i>	20,7	19,7	20,2	- 0,6	0,5
<i>Concours aux collectivités locales (PSR et mission RCT*)</i>	53,6	53,0	50,3	- 3,4	- 2,7
<i>Norme de dépenses hors charge de la dette et pensions</i>	297,7	299,3	295,2	- 2,6	- 4,1
<i>Charge de la dette</i>	44,3	42,1	44,5	0,1	2,3
<i>Contributions au CAS Pensions</i>	45,8	45,5	46,2	0,5	0,8
<i>Norme de dépenses y compris charge de la dette et pensions</i>	387,8	386,9	385,9	- 2,0	- 1,0

*RCT = mission Relation avec les collectivités territoriales hors réserve parlementaire qui est intégrée aux crédits des ministères.

Source : direction du budget. Les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

2 - Des risques pesant sur l'exécution estimés entre 3,2 Md€ et 6,4 Md€

Afin d'apprécier les risques pesant sur la norme de dépenses de l'État, la Cour a procédé à un examen des risques de dépassement des crédits par mission à partir des informations obtenues des administrations concernant l'exécution 2015 et sur leurs prévisions d'exécution pour l'année 2016, sur la base des décisions des pouvoirs publics connues à mi-juin 2016.

La charge d'intérêts en 2016 devrait ainsi être nettement inférieure à celle prévue en loi de finances initiale, pour un montant compris entre 3,4 et 4,2 Md€, compte tenu de la poursuite de la baisse des taux d'intérêt et de la révision à la baisse de l'inflation par rapport aux hypothèses de la LFI 2016. Le Programme de stabilité a d'ores et déjà intégré une révision à la baisse de près de 4 Md€ de la charge d'intérêts, mais fait l'hypothèse que les taux d'intérêt à long terme remonteront à 1,25 % fin 2016. Il y a

donc un potentiel supplémentaire de révision à la baisse, si les taux d'intérêt à long terme ne remontaient pas d'ici la fin de l'année comme prévu dans le Programme de stabilité. Il apparaît toutefois relativement limité. À titre de comparaison, la charge d'intérêts avait finalement enregistré en 2015 une diminution supplémentaire de 0,8 Md€ par rapport au Programme de stabilité d'avril 2015, contre une révision en baisse de 3,8 Md€ environ entre le projet de loi de finances pour 2015 et le Programme de stabilité d'avril 2015.

L'analyse qui suit se concentre sur les risques pesant sur le respect de la norme hors charge de la dette et pensions. Cette analyse tient notamment compte du décret d'avance du 4 juin 2016, qui a ouvert 0,9 Md€ de crédits de paiement (CP) sur la mission *Travail et emploi*, 0,15 Md€ sur la mission *Immigration, asile et intégration* et un peu moins de 0,1 Md€ sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR)⁵⁶. L'annexe n° 5 présente une analyse détaillée de ces risques.

⁵⁶ Le décret d'avance procède par ailleurs à des ajustements techniques concernant les programmes d'investissements d'avenir (PIA).

Tableau n° 14 : risques en dépenses sur le périmètre de la norme en valeur, en écart par rapport à la LFI pour 2016 (en Md€)⁵⁷

Missions	hypothèse basse	hypothèse haute	Estimation centrale
Travail et emploi	1,7	2,4	2,0
Défense	0,5	0,8	0,65
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)	0,7	1,1	0,9
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,4	0,6	0,5
Égalité des territoires et logement	0,2	0,4	0,3
Enseignement scolaire	0,1	0,4	0,25
Écologie, développement et mobilité durables	0,0	0,5	0,25
Sécurités	0,1	0,3	0,2
Administration générale et territoriale de l'État (AGTE)	0,15	0,15	0,15
Immigration, asile et intégration	0,1	0,2	0,15
Santé	0,0	0,1	0,05
Point fonction publique	0,1	0,25	0,2
A. Total	4,0	7,2	5,6
B. Marge liée à la sous-consommation des crédits, ou abattement statistique*	- 0,8	- 0,8	- 0,8
C. (=A-B) Total y.c. abattement statistique	3,2	6,4	4,8

* il est fait hypothèse, comme les années précédentes, d'une marge statistique de sous-consommation des crédits, estimée à 0,8 Md€ en 2016, qui permet de gager spontanément une partie des dépassements constatés en cours de gestion.

Source : Cour des comptes. Les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

⁵⁷ Ce tableau présente les dépassements de crédits par rapport à la LFI pour 2016, après dégel de la réserve de précaution.

Selon l'estimation de la Cour, les risques pesant sur les dépenses représentent de l'ordre de 3,2 Md€ à 6,4 Md€ par rapport à la LFI, après application d'une marge statistique de sous-consommation des crédits de 0,8 Md€ (cf. le tableau ci-dessus). Cet abattement statistique correspond aux économies de constatation qui sont enregistrées tous les ans du fait notamment de l'annulation ou du report de certaines dépenses, et qui apparaîtront progressivement au cours de l'exercice 2016.

Les principaux risques de dépassement portent sur les missions *Travail et emploi*, en particulier du fait du plan d'urgence pour l'emploi et de la dynamique des contrats aidés, *Défense* notamment du fait de la sous-estimation récurrente en loi de finances initiales du coût des opérations extérieures, *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) notamment du fait des refus d'apurement communautaire, *Solidarité, insertion et égalité des chances*, en ce qui concerne la prime d'activité qui présente une incertitude importante en prévision du fait de sa mise en place en 2016. L'accroissement du point fonction publique a également accru les risques sur la tenue des objectifs de masse salariale pour l'ensemble des ministères (cf. annexe n° 5)⁵⁸.

La masse salariale de l'État hors contributions au CAS *Pensions* devrait ainsi progresser de 1 % à 1,5 % en 2016, contre 0,4 % en 2015, soit un rythme d'évolution qui n'avait pas été atteint (à champ constant) depuis 2007. Les mêmes trois facteurs qui avaient permis de modérer la masse salariale de l'État depuis près de 10 ans contribuent maintenant à cette accélération : les effectifs augmentent depuis 2015, la valeur du point de la fonction publique sera majorée au 1^{er} juillet 2016 puis au 1^{er} février 2017 et le Gouvernement a annoncé de nombreuses mesures catégorielles depuis le début de l'année 2016. Au total, les crédits votés en loi de finances devraient être nettement insuffisants et des ouvertures complémentaires par voie de décret d'avance seront nécessaires, en particulier sur certaines missions les plus concernées par les revalorisations catégorielles (*Enseignement scolaire* notamment). Les évolutions de la masse salariale de l'État font l'objet d'une annexe dédiée (n° 6).

⁵⁸ De nombreux aléas entourent ce recensement des risques. En particulier, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est susceptible de varier fortement d'ici la fin de l'année, comme l'ont montré les exercices précédents.

De manière à caractériser les origines des dépassements potentiels de crédits, la Cour les a classés en quatre composantes : les dépenses nouvelles décidées et annoncées, les sous-budgétisations, les reports de charge de l'année 2015 vers 2016, les aléas intervenus depuis de début de 2016 (cf. répartition dans le graphique ci-après). La répartition des risques en fonction de ces quatre types de risques est réalisée à partir de la moyenne des hypothèses haute et basse : elle demeure estimative, compte tenu des incertitudes importantes pesant sur la réalisation et la quantification de ces risques à ce stade de l'année.

Les dépenses nouvelles décidées et annoncées représentent la principale source d'écart par rapport à la LFI 2016, à hauteur de près de 2,5 Md€ de risques pour le seul exercice 2016. Elles correspondent principalement au plan d'urgence pour l'emploi et aux mesures destinées aux éleveurs et aux agriculteurs. Les autres mesures se rapportent à la masse salariale, qu'il s'agisse de la mesure générale d'augmentation du point fonction publique (pour un total de 0,25 Md€) ou de mesures catégorielles (des agents des missions *Sécurités* et *Enseignement scolaire*, pour un total de 0,4 Md€).

Les sous-budgétisations représentent de l'ordre de 2,0 Md€, soit un niveau proche de celui de l'année 2015 (le rapport sur le budget de l'État pour 2015 a recensé 2,2 Md€ d'ouvertures destinées à couvrir des sous-budgétisations, concernant en particulier les missions *Défense, Travail et emploi, Solidarité, insertion et égalité des chances*).

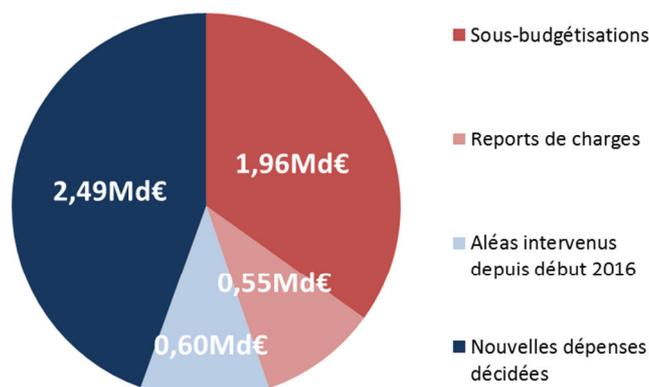
Les reports de charges de l'année 2015 vers 2016 représenteraient un écart de consommation de crédit par rapport à la loi de finances initiale de l'ordre de 0,6 Md€. Ils correspondent à des dépenses qui ont été reportées de 2015 à 2016 : c'est par exemple le cas des dépenses des élections régionales de décembre 2015 imputées sur la mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) qui seront principalement effectuées sur l'exercice 2016⁵⁹.

Les aléas de gestion et les mauvaises surprises enregistrées depuis le début de l'année ne représentent qu'une part marginale des risques recensés (de l'ordre de 0,6 Md€)⁶⁰.

⁵⁹ Les autres reports de charges correspondent principalement aux missions *Égalité des territoires et logement* (cf. note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2015 de cette mission).

⁶⁰ En pratique, il s'agit essentiellement des missions *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) et *Écologie, développement et mobilité durables* (cf. annexe n° 5).

Graphique n° 20 : répartition des risques en dépenses par catégorie, en écart par rapport à la LFI 2016 (en Md€)⁶¹



Source : Cour des comptes

Au total, ces risques apparaissent sensiblement plus élevés que ce qu'ils étaient en 2015 sur la même période. La Cour les avait alors estimés entre 1,8 Md€ et 4,3 Md€. Cette hausse des risques marque une tension croissante sur la tenue du budget de l'État.

Enfin, le Programme de stabilité d'avril 2016 a présenté un objectif de diminution des dépenses de l'État (hors charge de la dette) et des opérateurs d'1 Md€ par rapport aux prévisions de la LFI pour 2016, de manière à gager la perte de recettes publiques résultant de la révision à la baisse de l'inflation. Au sein de ce montant, au moins 0,4 Md€ correspondraient à des diminutions de dépenses des opérateurs. Cependant, la décomposition précise de ces économies entre les opérateurs et le budget de l'État ne figure pas dans le Programme de stabilité, pas plus que le détail de celles concernant le budget de l'État.

Ces économies devront s'ajouter à celles nécessaires pour faire face aux risques de dépassements présentés ci-dessus, si le Gouvernement veut assurer le respect de l'objectif de solde de l'État de 2016.

⁶¹ Ce graphique ne prend pas en compte l'abattement statistique (de 0,8 Md€) dont il a été tenu compte dans le tableau précédent. Il s'agit donc ici des dépassements bruts.

3 - Des marges de redéploiement mobilisables, mais atteignant probablement leurs limites

Pour faire face aux éventuels aléas apparaissant en cours de gestion, le ministère des finances a mis en réserve une partie des crédits des ministères. Le taux de mise en réserve est en 2016 de 0,5 % pour les crédits de personnel et de 8 % pour les crédits hors personnel. Ces taux sont identiques à ceux de 2015 et sont les plus élevés depuis la mise en place de la LOLF en 2006. En 2015, le gel initial « utile », c'est-à-dire ayant conduit à annuler des crédits ou conservé en fin de gestion, avait représenté un peu plus de 3 Md€. À cette réserve initiale avaient été ajoutés des « surgels » techniques ayant contribué pour près d'1 Md€ aux économies observables en fin de gestion 2015.

Avec le renforcement des risques au début de l'année 2016, le ministère des finances a également gelé les reports de crédits (soit un total de crédits complémentaires gelés de 1,9 Md€). Le gel de crédits reportés était une pratique fréquemment utilisée avant la mise en œuvre de la LOLF, mais qui n'a que rarement été utilisée depuis. Une partie de ces gels donnera vraisemblablement lieu *in fine* à des annulations de crédits, mais ils ne pourront vraisemblablement pas être intégralement maintenus, compte tenu du caractère inévitable de certaines dépenses (dépenses de couverture du coût des élections régionales de décembre 2015 par exemple).

La politique de gestion des risques en cours d'année reposant sur la réserve de précaution atteint désormais ses limites : alors qu'elle est normalement destinée à couvrir les aléas de gestion, la réserve de précaution est mobilisée pour combler les sous-budgétisations de la loi de finances initiale.

Certaines des annulations de crédits budgétaires envisagées initialement dans le cadre du premier décret d'avance de juin 2016 (3 décrets sont prévus pour l'année) ont ainsi dû être retirées, révélant les difficultés à pleinement mobiliser la réserve de précaution d'ici la fin de l'année, d'autant que ces difficultés seront accrues si les dépassements, comme cela paraît probable, sont nettement plus importants en 2016 qu'en 2015.

Au total, du fait de l'ampleur des dépassements d'ores et déjà enregistrés ou des risques de dépassement que la Cour a identifiés à mi-juin 2016, le respect de l'objectif de dépenses incluses dans la norme de dépenses en valeur, réalisé facialement en 2015 grâce à la baisse du prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne et à des contournements massifs (3 Md€), sera particulièrement difficile en 2016. Il pourrait devenir impossible à assurer si des dépenses supplémentaires venaient à être décidées d'ici la fin de l'année.

4 - Une poursuite de la maîtrise des dépenses des opérateurs de l'État à assurer

Les opérateurs de l'État sont intégrés en comptabilité nationale parmi les organismes divers d'administration centrale (ODAC).

Les dépenses des organismes divers d'administration centrale (ODAC) devraient progresser de 1,7 % en valeur en 2016 à périmètre constant selon le Programme de stabilité d'avril 2016, à un rythme identique à celui de 2015 mais supérieur à celui prévu pour l'État en 2016 (0,7 %). Cette évolution de la dépense des ODAC intègre une diminution de 0,4 Md€ des décaissements de la part des opérateurs des programmes d'investissements d'avenir (PIA). Ces moindres décaissements seraient reportés aux années ultérieures, afin de compenser en partie les coûts du plan d'urgence pour l'emploi.

La maîtrise des dépenses des opérateurs devrait être facilitée en 2016 et pour les années suivantes par une couverture plus importante qu'en 2015 (de 3,5 Md€) du champ des taxes plafonnées.

Par ailleurs, la contribution au service public de l'électricité (CSPE), faisant l'objet avant 2016 d'un regroupement au sein d'un ODAC dédié⁶², est désormais placée au sein du budget de l'État. Le dynamisme des dépenses correspondantes ne pèsera donc plus sur les dépenses des ODAC mais rendra d'autant plus difficile la tenue des objectifs de dépense sur le budget de l'État.

B - Les administrations sociales

Le Programme de stabilité présente une progression des dépenses des ASSO limitée à 0,5 %. Ce niveau intègre toutefois un nouveau changement de périmètre pour les dépenses de la branche famille du régime général. En effet, afin de compenser les réductions de prélèvements obligatoires prévues par le pacte de responsabilité, 5,1 Md€ de dépenses sont transférées de la CNAF vers l'État : 4,7 Md€ au titre du financement de l'allocation logement à caractère familial (ALF) et 0,4 Md€ au titre du financement de la protection juridique des majeurs. À périmètre constant, la progression des dépenses des ASSO serait de 1,3 % en 2016.

⁶² Les ODAC peuvent en effet intégrer des entités qui n'ont pas la personnalité morale.

1 - Une maîtrise de l'ONDAM déterminante pour l'évolution des dépenses des régimes de sécurité sociale en 2016

Le niveau des dépenses du régime général devrait bénéficier d'un effet base favorable, le niveau des dépenses du régime général ayant été plus faible que prévu en 2015. Cet effet, de l'ordre de 500 M€, est intégré dans les économies supplémentaires de 1 Md€ annoncées sur l'ensemble des ASSO afin de compenser l'effet de la moindre inflation attendue en 2016 sur les objectifs de solde des administrations publiques. Ces économies supplémentaires incluent 100 M€ d'économies de constatation sur les prestations familiales, 150 M€ au titre de la lutte contre la fraude et 150 M€ sur les coûts de gestion administrative.

La moindre inflation anticipée désormais pour 2016 devrait se traduire par des économies par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016. Les prestations de la branche famille n'ont ainsi été revalorisées que de 0,1 % au premier avril 2016 et la revalorisation des prestations des régimes de base de retraite⁶³, qui doit avoir lieu en octobre 2016 sur la base de l'évolution des prix enregistrée en moyenne annuelle en juillet 2016, devrait être quasi nulle. Les dépenses de ces branches pourraient ainsi être réduites par rapport aux prévisions initiales de la LFSS pour 2016. Les dernières prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale prévoient ainsi une progression de 2 % des prestations vieillesse en 2016 (contre 2,1 % en 2015). Les prestations de la branche famille et logement diminueraient quant à elles de 10,1 % en raison des transferts de dépense vers l'État et des mesures de modulations des allocations familiales en fonction des revenus.

Sous l'hypothèse d'un ONDAM 2016 respecté (cf. *infra*), les dépenses des régimes de sécurité sociale pourraient être en ligne avec la prévision du Programme de stabilité, en recul d'environ 1 Md€ par rapport aux prévisions de la LFSS pour 2016.

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016 a fixé à + 1,75 % la progression de l'ONDAM, en net recul apparent par rapport au taux de + 2,1 % pour 2015 fixé en LFSS 2015. Néanmoins, une fois neutralisé l'impact de la modification du taux de cotisation maladie des professionnels de santé libéraux, qui est sans effet sur le solde de la CNAM car réduisant simultanément et d'un même montant les dépenses sur le champ de l'ONDAM et les recettes, le taux réel de progression s'établit à + 1,9 %.

⁶³ En revanche, pour les régimes de retraite complémentaires AGIRC et ARRCO, le passage de 1 % à 0 % du taux d'inflation anticipé pour 2016 n'aura pas d'effet sur les dépenses, les pensions étant sous-indexées de 1 point par rapport à l'inflation mais sans qu'il soit possible de les diminuer en valeur nominale.

Dans son avis rendu le 27 mai 2016, le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance-maladie a estimé que l'ONDAM voté en LFSS pour 2016 devrait pouvoir être respecté, relevant que les crédits mis en réserve en début d'année devraient permettre de faire face aux aléas identifiés pour 2016. Il a toutefois indiqué que les nouveaux traitements anticancéreux ou contre l'hépatite C pourraient peser sur l'évolution des dépenses.

2 - L'objectif d'économies de l'Unédic ne sera pas atteint en 2016

Selon les prévisions de l'Unédic de février 2016, non réactualisées à la date de rédaction de ce rapport, le montant des recettes de l'assurance chômage augmenterait de 2,1 % en 2016 grâce à une progression plus forte de la masse salariale dans le secteur concurrentiel (+ 2,0 % en 2016).

L'Unédic anticipe la création de 170 000 emplois affiliés à l'assurance chômage en 2016, soit plus de trois fois le nombre observé en 2015. Pour autant, le chômage resterait à un niveau encore élevé (10,1 % à fin 2016). Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés continuerait à progresser en 2016, mais plus lentement (+ 2,1 % après une hausse de 6,8 % en 2015). Au total, les dépenses d'allocation progresseraient encore de 2,2 % en 2016 (hors effets éventuels de la convention en cours de négociation).

En revanche, dans ses prévisions, l'État a intégré l'effet de nouvelles mesures de redressement attendues de la convention en cours de négociation, de manière à résorber intégralement le déficit structurel d'ici fin 2017. Cette négociation a échoué⁶⁴. L'économie de 800 M€ attendue par le Gouvernement et inscrite dans le pacte de stabilité rendu public au printemps 2016 ne sera donc pas obtenue en 2016.

⁶⁴ Dans un référé rendu public le 2 mars 2016, la Cour a souligné le caractère préoccupant de la situation financière de l'assurance chômage et chiffré les leviers à la disposition des partenaires sociaux (extension du champ des employeurs publics affiliés, déplafonnement ou hausse du plafond des contributions, adaptation des taux de cotisation, modulation renforcée des contributions, etc.) pour répartir l'effort à consentir en faveur du redressement des comptes de l'assurance chômage.

C - Les collectivités locales

Le Programme de stabilité prévoit un rebond des dépenses des administrations publiques locales (+ 1,2 % en 2016), après une quasi-stabilité en 2014 (+ 0,1 %) et une baisse en 2015 (- 1,3 %). Le Gouvernement table en effet sur une légère accélération des dépenses de fonctionnement et sur une stabilisation de l'investissement public local, après deux années de forte baisse (- 8,4 % en 2014, puis - 10,0 % en 2015).

La centralisation des données relatives aux dépenses des collectivités territoriales ne permet pas un suivi infra-annuel fiable de celles-ci.

Sous cette réserve, les évolutions retenues par le Gouvernement apparaissent plausibles. En 2016, la baisse des transferts de l'État devrait certes continuer de peser sur les dépenses d'investissement des collectivités locales, mais plusieurs facteurs laissent attendre une baisse moins forte, voire une stabilisation de l'investissement local. Tout d'abord, l'effet du cycle électoral pour le bloc communal cesserait d'être défavorable à l'investissement, contrairement aux deux années précédentes. Ensuite, les collectivités locales dans leur ensemble ont reconstitué en 2015 une capacité de financement, qu'elles peuvent mobiliser pour investir en 2016. De plus, les collectivités locales disposent de conditions de financement favorables, avec des taux d'intérêt très bas, et d'une offre abondante de crédits. Enfin, elles bénéficient des mesures de soutien de l'investissement mises en place par le Gouvernement (dotation budgétaire de soutien, extension du champ d'éligibilité au fonds de compensation de la TVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1^{er} janvier 2016 et aux dépenses d'investissement réalisées sur la période dans le cadre du plan « France très haut débit »).

La situation devrait être différente pour les régions et les départements pour lesquels la baisse des dépenses d'investissement se poursuivrait : les premières s'attellent à la mise en place des nouvelles gouvernances issues des fusions ; les seconds, dans l'attente des modalités concrètes des transferts de compétences vers les métropoles, seraient conduits à ne pas anticiper la reprise de leurs investissements.

Pour les départements qui verraient la dégradation de leur situation financière se poursuivre⁶⁵, l'article 70 de la LFR pour 2015 prévoit un fonds de soutien exceptionnel dans des conditions budgétaires contestables : le prélèvement de 50 M€ sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Enfin, il est difficile de prévoir, à ce stade, l'évolution de l'investissement des régions qui ont continué en 2015 d'accroître leurs dépenses malgré la diminution des dotations.

Le ralentissement modéré des dépenses de fonctionnement et, parmi celles-ci, des dépenses de personnel, d'achats de biens et services et de subventions versées, est également plausible. La nouvelle baisse des transferts de l'État est en effet de nature à inciter les collectivités locales à freiner leurs dépenses de fonctionnement, d'autant que les nombreux départs en retraite qui touchent actuellement les collectivités locales peuvent faciliter les réorganisations.

Au total, la prévision de dépenses des collectivités locales du Programme de stabilité est, comme chaque année, affectée de fortes incertitudes, mais pas entachée de biais particulier.

III - Un objectif de déficit public atteignable, mais des risques significatifs sur la dépense

A - Le déficit public

1 - Le solde budgétaire de l'État

Selon les prévisions du Programme de stabilité d'avril 2016, le solde budgétaire de l'État serait pratiquement stable entre 2015 et 2016 (à respectivement - 70,5 Md€ et - 69,9 Md€), alors qu'il était prévu à - 72,3 Md€ en LFI pour 2016.

⁶⁵ Taux d'épargne brute inférieur ou égal à 7,5 %, taux de dépenses sociales, rapporté aux dépenses de fonctionnement du département, supérieur ou égal à la moyenne des taux des départements.

Cette amélioration de la prévision du solde budgétaire de l'État provient de deux effets : d'une part les recettes fiscales de l'État ont été plus dynamiques que prévu fin 2015, et une petite moitié de cette plus-value se reporte sur 2016. D'autre part, la diminution des recettes liées à la révision à la baisse de la prévision d'inflation pour 2016 a été compensée par une révision à la baisse de l'objectif de dépenses.

Comme indiqué plus haut, en dépit des bonnes surprises constatées fin 2015, la prévision de recettes de l'État présente des risques baissiers modérés sur l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt sur les sociétés (IS) qui peuvent être compensés par des risques de sens inverse sur le coût des contentieux communautaires. Le Programme de stabilité intègre bien en revanche une révision à la baisse du rendement de certaines recettes fiscales (et en particulier de la TVA) du fait de celle opérée sur l'hypothèse d'inflation.

Les tensions sur la dépense sont plus fortes qu'elles ne l'étaient l'an dernier à la même époque et les crédits de masse salariale pourraient être insuffisants, nécessitant des ouvertures complémentaires en fin d'année gagées par des annulations qui apparaissent chaque année plus difficile à réaliser. L'objectif de la norme de dépenses demeure toutefois encore atteignable en 2016, à condition que les risques actuellement recensés qui pèsent sur la dépense ne se matérialisent pas dans toute leur ampleur. Des décisions nouvelles conduisant à des dépenses supplémentaires ou la survenance d'aléas nouveaux pourraient conduire à rendre inaccessible l'objectif de dépenses pour 2016.

Au total, la très légère amélioration du solde budgétaire de l'État peut, sur la base des informations communiquées à la Cour, se réaliser, mais des décisions nouvelles entraînant des dépenses supplémentaires ou de moindres recettes sur 2016 rendraient la prévision de solde très fragile.

2 - Les administrations sociales

Selon la commission des comptes de la sécurité sociale, et sous réserve du respect d'une progression de l'ONDAM à + 1,75 % et d'une masse salariale progressant de + 2,3 %, tel que prévu par le Programme de stabilité, le solde du régime général et du FSV devrait atteindre - 9,1 Md€, en amélioration de 0,6 Md€ par rapport aux prévisions de la LFSS 2016. Cette estimation intègre l'effet des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Gouvernement pour 2016 (soit 1 Md€ pour l'ensemble des ASSO, dont 0,9 Md€ sur le régime général).

L'amélioration du solde du régime général et du FSV en comptabilité générale entre 2015 et 2016 atteindrait alors 1,7 Md€. Elle concernerait toutes les branches du régime général tandis que le déficit du FSV serait stable à un niveau élevé (- 3,9 Md€).

Cependant, comme l'a indiqué le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, le respect de l'ONDAM, s'il paraît possible, imposera cette année une vigilance particulière notamment sur l'évolution des prescriptions de médicaments innovants et coûteux.

La réduction des cotisations sociales des exploitants agricoles au titre du plan de soutien à l'élevage doit faire l'objet d'une compensation par l'État dont les modalités n'ont pas été précisées à ce jour.

Avec une inflation nulle en 2016, la mesure de sous-indexation des pensions des régimes AGIRC et ARRCO décidée dans le cadre de l'accord du 30 octobre 2015 ne devrait finalement produire pratiquement aucune économie (0,1 Md€) cette année. Dès lors, le solde technique de ces régimes pourrait ne pas s'améliorer entre 2015 et 2016.

Enfin, le solde de l'Unédic devrait être plus dégradé que dans la prévision du Programme de stabilité, qui surestime nettement le rendement atteignable en 2016 de la renégociation en cours de la convention d'assurance chômage.

3 - Les administrations locales

Le Programme de stabilité prévoit une légère détérioration du solde des administrations publiques locales, qui passerait d'un excédent de 0,7 Md€ en 2015 à un déficit de 0,1 Md€.

Cette prévision est, comme à l'accoutumée, affectée de fortes incertitudes, s'agissant notamment de l'évolution des dépenses, mais ne paraît pas entachée de biais particulier.

4 - L'ensemble des administrations publiques

a) Le déficit effectif

L'objectif d'un déficit public à 3,3 points de PIB pour 2016 semble atteignable, sur la base des informations disponibles et des décisions prises entre la loi de finances initiale pour 2016 et la date de rédaction de ce rapport, qui ont conduit à accroître les dépenses de 2,5 Md€ environ. Compte tenu des tensions très fortes qui affectent les dépenses de l'État et des risques qui s'attachent à la réalisation de l'ONDAM et la surévaluation persistante des économies attendues en 2016 de la renégociation de la convention de l'Unédic, le respect de cet objectif exige une gestion très stricte des dépenses et ne laisse aucune place à des décisions nouvelles conduisant à des hausses de dépenses ou des baisses de recettes.

b) Le déficit structurel

Selon le Programme de stabilité d'avril 2016, le déficit public de 2016 (3,3 points de PIB) se décomposerait en un déficit conjoncturel de 1,8 point de PIB, des mesures ponctuelles et temporaires⁶⁶ (« one-off » selon la terminologie de la Commission européenne) de 0,2 point de PIB et un déficit structurel de 1,3 point de PIB.

Tableau n° 15 : décomposition du solde public en 2015 et 2016

En % du PIB	2015	2016
Solde effectif	- 3,6	- 3,3
= Composante conjoncturelle	- 1,9	- 1,8
+ Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	- 0,2
+ Solde structurel	- 1,6	- 1,3

Source : Programme de stabilité d'avril 2016. Les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

Note : l'analyse présentée ici repose sur les informations présentées dans le Programme de stabilité d'avril 2016. Elles ne tiennent donc pas compte de la révision apportée par l'Insee le 16 mai 2016 à la chronique de PIB : ces révisions, qui modifient le ratio du déficit public au PIB, pourraient également modifier le partage entre solde structurel et solde conjoncturel, dans un sens qu'il est difficile d'anticiper.

Entre 2015 et 2016, la réduction du déficit public (0,3 point de PIB) résulterait, selon le Gouvernement, d'une réduction conjoncturelle pratiquement nulle et d'une réduction structurelle de 0,4 point de PIB, en partie compensées par une contribution défavorable de près de 0,1 point des mesures exceptionnelles.

⁶⁶ Il s'agit de l'impact en 2016 des contentieux communautaires, dont le coût est prévu par le Gouvernement à 3 Md€ en 2016, et du changement de temporalité du mode d'enregistrement du budget rectificatif de l'Union européenne, qui a conduit à inscrire en comptabilité nationale une économie correspondante en 2014, alors que le versement effectif aura été fait en 2015 (à hauteur de 300 M€) et en 2016 (à hauteur de 800 M€). Le Gouvernement considère l'amélioration qui en résulte en 2014 et la dégradation corrélative du solde public en 2015 et 2016, en comptabilité nationale, comme une mesure ponctuelle et temporaire, au motif qu'elle provient d'un changement de doctrine d'Eurostat. Ne pas tenir compte de cette dernière mesure dans le calcul des mesures exceptionnelles et temporaires, comme le fait la Commission européenne, améliorerait de 800 M€ son montant en 2016 et dégraderait d'autant le solde structurel.

La réduction du déficit structurel de 0,3 point repose sur l'hypothèse de croissance potentielle retenue par le Gouvernement (+ 1,5 % en 2016 et 2017, + 1,4 % en 2018 et + 1,3 % en 2019) qui a été jugée surévaluée par le Haut Conseil des finances publiques, en particulier en 2016 et 2017. Avec l'évaluation de croissance potentielle des organisations internationales, la réduction du déficit structurel serait plus modérée, de l'ordre de 0,1 point de PIB. Elle le serait également si les risques relevés dans ce chapitre qui pèsent sur la réalisation du déficit effectif se matérialisaient et si le déficit effectif était par conséquent supérieur à la prévision du Gouvernement.

B - La dette publique

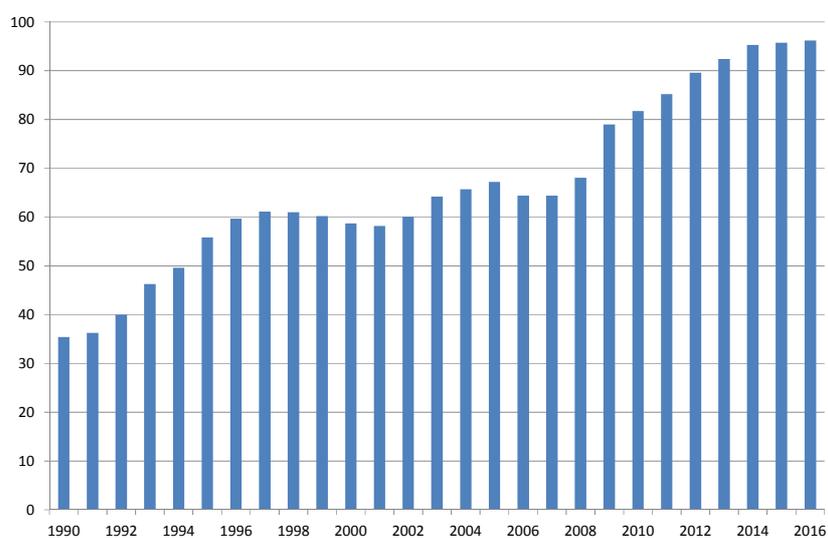
En 2016, le solde public (3,3 points du PIB) resterait supérieur d'un point au solde stabilisant la dette⁶⁷ (2,3 points de PIB). Pour autant la dette publique n'augmenterait que de 0,4 point de PIB en 2016, selon les prévisions du Gouvernement. De nombreux facteurs expliquent cet écart, mais les deux plus importants tiennent au dégonflement attendu de la trésorerie de l'État (pour 0,4 point de PIB) et au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (pour 0,3 point de PIB). Le Programme de stabilité table ainsi sur une réduction en 2016 du niveau de la trésorerie de l'État par rapport à fin 2015. Par ailleurs, alors que c'est la créance de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi qui contribue au déficit, c'est le décaissement effectif qui contribue à augmenter la dette. Or, le montant décaissé reste en 2016 inférieur à celui de la créance née en 2016 : cet écart entre les deux montants contribue donc à réduire la dette publique par rapport au déficit public.

Le Programme de stabilité d'avril 2016 ne comprend en revanche aucune prévision de primes à l'émission, alors que celles-ci se sont élevées à 1,1 point de PIB en 2015. Or, les émissions de dette du premier semestre ont d'ores et déjà conduit à d'importantes primes à l'émission, même si c'est à un rythme plus modéré qu'en 2015. Comme en 2015, bien qu'à un moindre degré, ces primes à l'émission devraient donc contribuer à réduire la progression de la dette publique qui serait plus modérée encore que prévu dans le Programme de stabilité.

⁶⁷ Le solde stabilisant la dette représente le déficit public, exprimé en part de PIB, qui conduirait à stabiliser le poids de la dette publique dans le PIB, à flux de créances nul.

Au total, ces facteurs devraient conduire, comme en 2015, à une certaine déconnexion entre un déficit qui resterait supérieur d'un point de PIB au solde stabilisant la dette et une progression de la dette et de son poids dans le PIB qui devrait être faible.

Graphique n° 21 : dette publique en points de PIB



Source : Insee et Programme de stabilité d'avril 2016

CONCLUSION

Le Programme de stabilité d'avril 2016 retient une prévision de déficit de 3,3 points de PIB pour 2016, en amélioration de seulement 0,3 point de PIB par rapport au résultat de 2015, alors même qu'une nouvelle amélioration de la croissance est anticipée.

La prévision de déficit de 3,3 points de PIB en 2016 est atteignable. Mais la réduction du déficit, effectif comme structurel, serait limitée et ne permettrait toujours pas de faire baisser le poids de la dette publique dans le PIB, qui resterait donc supérieur à 96 points de PIB en 2016. Comme en 2015, la hausse de la dette devrait être plus limitée que ce que le niveau du déficit seul laisserait attendre, du fait de facteurs purement temporaires.

Cette prévision repose sur une prévision de recettes qui ne comprend pas de risque important de surévaluation. Alors que le scénario de croissance du PIB et d'inflation est réaliste, la prévision de croissance de la masse salariale est un peu élevée, ce qui fait peser un risque modéré sur le rendement des prélèvements sociaux. Le rendement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés pourrait être également un peu plus faible que prévu par le Gouvernement, mais à l'inverse la prévision de certaines recettes (droits de mutation à titre onéreux notamment) ou du coût des contentieux communautaires paraît prudente.

Le respect de l'objectif de déficit exige toutefois une gestion très stricte des dépenses et ne laisse aucune place à des décisions nouvelles conduisant à des hausses de dépenses.

Si l'objectif de solde de l'ensemble des administrations publiques est atteignable, le respect de la norme de dépenses en valeur de l'État paraît en effet d'ores et déjà compromis. Les tensions sur les crédits dans le champ de la norme de dépenses en valeur de l'État sont élevées, plus qu'elles ne l'étaient en 2015 à la même époque, alors que ces tensions avaient déjà conduit en 2015 à de nombreux contournements afin de respecter l'objectif de dépenses de l'État. L'année 2016 devrait se caractériser par une forte accélération de la masse salariale (entre 1 et 1,5 %).

Par rapport aux crédits de la LFI pour 2016, le risque de dépassement est ainsi estimé entre 3,2 et 6,4 Md€, en raison des sous-budgétisations récurrentes et des décisions nouvelles prises. Malgré un niveau inédit de la réserve de précaution (avec notamment le gel de report de crédits), la mise au point du premier des trois décrets d'avance prévus, celui de juin 2016, a déjà donné lieu à des arbitrages difficiles, le Gouvernement ayant renoncé in fine à certaines des annulations prévues initialement.

Des risques pèsent également sur les dépenses des administrations de sécurité sociale. En particulier, l'économie de 800 M€ attendue de la renégociation de la convention de l'Unédic ne devrait pas être réalisée en 2016.

Au total, si les recettes publiques apparaissent correctement calibrées et devraient progresser en 2016 au rythme d'une croissance économique en amélioration par rapport à 2015, les nombreuses annonces de nouvelles dépenses publiques, qui ne sont ni financées ni gagées par des économies pérennes, font peser un risque sur les finances publiques françaises, en 2016 mais plus encore sur les années suivantes. De nombreuses dépenses supplémentaires annoncées au cours de l'année 2016, concernant la masse salariale notamment, pèseront en effet essentiellement en 2017 et continueront de monter en charge les années ultérieures.

Chapitre III

Les perspectives pour les années 2017 à 2019

Le Programme de stabilité envoyé à la Commission européenne par le Gouvernement français en avril 2016 présente un scénario de réduction progressive du déficit public, qui reviendrait à 1,2 point de PIB en 2019, sous l'effet d'une accélération progressive de l'activité et d'une maîtrise accrue des dépenses publiques.

Malgré un solde public pour 2015 meilleur d'un demi-point que celui qui était inscrit dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014, la cible inscrite pour 2019 dans le Programme de stabilité est moins ambitieuse.

Tableau n° 16 : les prévisions successives de solde public effectif pour les années 2015 à 2019 (en % du PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019
Loi de programmation	- 4,1	- 3,6	- 2,7	- 1,7	- 0,7
Programme de stabilité d'avril 2015	- 3,8	- 3,3	- 2,7	- 1,9	
Programme de stabilité d'avril 2016	- 3,5	- 3,3	- 2,7	- 1,9	- 1,2

Source : Loi de programmation des finances publiques de décembre 2014, Programmes de stabilité d'avril 2015 et d'avril 2016

La première partie de ce chapitre montre que la trajectoire présentée dans le Programme de stabilité est affectée de deux fragilités majeures qui s'additionnent : une hypothèse de croissance potentielle trop favorable, conduisant à surestimer l'amélioration structurelle du solde public ; le pari d'une baisse sur trois ans de la dépense publique en volume. Une deuxième partie examine les risques qui pèsent sur ces objectifs, et montre que la trajectoire de solde public pourrait ne pas être respectée dès 2017.

I - Une trajectoire de retour à l'équilibre structurel du solde public affectée de deux fragilités majeures

La révision à la baisse de la cible de déficit effectif retenue pour 2019 par rapport à la loi de programmation n'empêche pas une amélioration de la prévision de solde structurel en 2019 en raison de la révision à la hausse du PIB potentiel à laquelle a procédé le Gouvernement. Cette partie analyse dans un premier temps les évaluations de croissance potentielle qui conduisent à afficher ce résultat, puis la trajectoire des recettes et des dépenses associée.

A - Une trajectoire de finances publiques reposant sur des hypothèses trop favorables de croissance potentielle

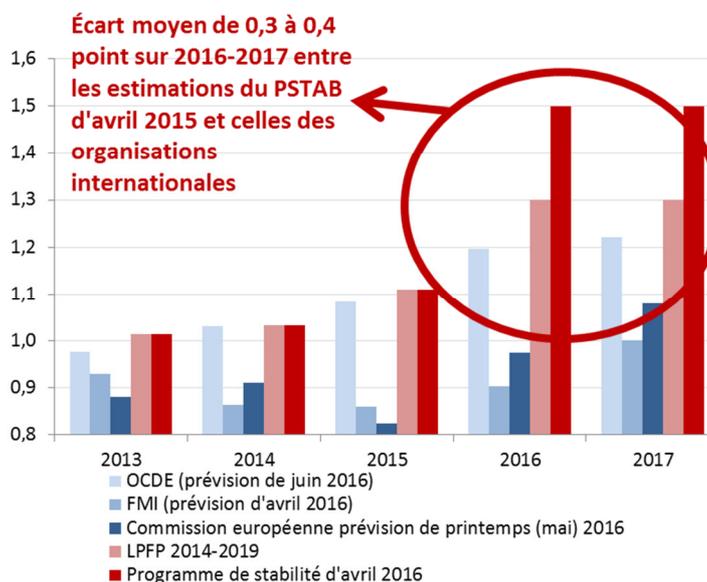
Le Programme de stabilité prévoit une diminution progressive du déficit effectif moins ambitieuse que la loi de programmation, mais une amélioration du solde structurel, qui ne serait plus de - 0,2 point de PIB comme prévu par la loi de programmation à l'horizon 2019 mais désormais à l'équilibre. Cette analyse s'appuie sur des évaluations de croissance potentielle et d'écart de production qui apparaissent trop favorables. Elle conduit ainsi à sous-estimer le déficit structurel sur l'ensemble de la trajectoire et par conséquent les efforts restant à faire pour restaurer les marges de manœuvre budgétaire de la France : avec la trajectoire retenue, le retour à l'objectif de moyen terme des finances publiques ne serait pas atteint à l'horizon du Programme de stabilité.

1 - Une croissance potentielle et un écart de production surévalués par le Gouvernement

Avec le scénario de croissance du Gouvernement, l'écart de production, c'est-à-dire la différence entre le niveau effectif d'activité et le niveau qu'il atteindrait avec une utilisation normale des facteurs de production, serait encore de - 2,5 % en 2019 avec les évaluations de croissance potentielle et d'écart de production du Gouvernement, alors qu'il serait proche de zéro avec celles des organisations internationales.

En effet, la croissance potentielle inscrite dans le dernier Programme de stabilité est supérieure à celle de la Commission européenne, de l'OCDE ou du FMI (cf. graphique ci-après), notamment sur les années 2016 et 2017 où l'écart atteint 0,3 à 0,5 point. À croissance donnée, la résorption de l'écart de production initial de 2016 est donc moins rapide avec les évaluations de croissance potentielle du Gouvernement qu'avec celles des organisations internationales.

Graphique n° 22 : croissance potentielle retenue dans le Programme de stabilité d'avril 2016 et par les organisations internationales (en %)

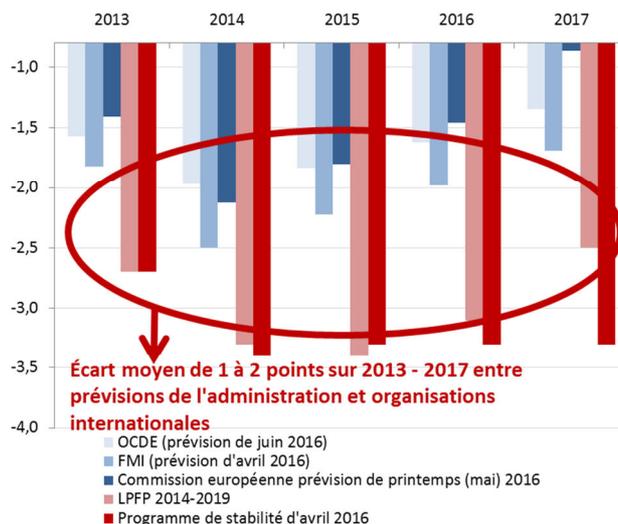


Source : Cour des comptes à partir des prévisions des organisations internationales

Ensuite, l'écart de production est beaucoup plus creusé en 2016 (- 3,3 %) dans le Programme de stabilité que dans les prévisions des organisations internationales (cf. graphique ci-après), pour lesquelles il se situe entre - 1,4 et - 2,0 % en 2016.

Au total, l'écart de production, initialement plus creusé, se résorbe moins vite avec les estimations du Programme de stabilité qu'avec celles des organisations internationales, si bien qu'il resterait encore très important en 2019 avec les estimations du Gouvernement, alors qu'il serait quasi nul avec celles des organisations internationales.

Graphique n° 23 : écart de production estimé dans le Programme de stabilité d'avril 2016 et par les organisations internationales (en %)



Source : Cour des comptes à partir des prévisions des organisations internationales

Dans son avis sur le Programme de stabilité d'avril 2016, le Haut Conseil des finances publiques a estimé « que la croissance potentielle présentée par le Gouvernement était vraisemblablement surévaluée » et considéré que « le maintien d'un écart de production aussi creusé sur une aussi longue période était peu vraisemblable ».

Celui-ci serait en effet en permanence négatif entre 2009 et 2019 et le resterait encore nettement au bout de ces onze années, phénomène totalement inédit et peu vraisemblable. De plus, comme l'a noté le Haut Conseil des finances publiques, « une sous-utilisation aussi importante et aussi durable des facteurs de production ne s'accorde pas avec l'accélération de l'investissement et de l'inflation retenue dans le scénario du Gouvernement ».

Par conséquent, l'écart de production en 2019 du Programme de stabilité, de -2,5 % du PIB, est vraisemblablement trop creusé et les estimations plus prudentes des organisations internationales conduiraient à retenir un écart de production proche de zéro à cet horizon.

2 - Une évaluation trop favorable du PIB potentiel conduisant à surestimer l'amélioration du solde structurel

Une surévaluation de la croissance potentielle conduit à sous-estimer l'ampleur des déficits structurels : à solde public donné, 1 point de croissance potentielle en plus conduit à réduire de 0,5 point de PIB la part conjoncturelle du solde public et, par voie de conséquence, à améliorer de 0,5 point de PIB la part structurelle du solde public.

Selon qu'on considère, comme le Gouvernement, que l'écart de production resterait important en 2019, ou qu'on estime, en utilisant les hypothèses de PIB potentiel des organisations internationales, qu'il serait comblé en 2019, l'appréciation de la situation prévue pour la dernière année couverte par le Programme de stabilité peut être sensiblement modifiée. Selon les estimations présentées par le Gouvernement, le déficit public, de 1,2 point de PIB, serait alors intégralement de nature conjoncturelle, et donc appelé à se résorber au-delà de 2019 sous le seul effet du comblement de l'écart de production. Le solde structurel serait corrélativement à l'équilibre et la France ferait alors mieux que son objectif de moyen terme.

À l'inverse, avec les estimations d'écart de production et de croissance potentielle proches de celles des organisations internationales, le solde conjoncturel serait proche de zéro à l'horizon 2019 et le déficit public intégralement de nature structurelle.

Avec le scénario de croissance du Gouvernement, mais des hypothèses de croissance potentielle plus réalistes, ramener le déficit public à 1,2 point de PIB laisserait alors un déficit structurel équivalent et ne permettrait donc pas de respecter à cet horizon l'objectif de moyen terme fixé par la loi de programmation de décembre 2014.

B - Une réduction des déficits qui suppose une baisse sans précédent de la dépense en volume

Le Programme de stabilité trace les conditions d'un retour vers une cible de déficit de 1,2 point de PIB en 2019. Il montre que sous l'hypothèse, plausible mais pas acquise pour autant, d'une amélioration progressive de la situation économique s'accompagnant d'une remontée encore modérée des taux d'intérêt et de la poursuite du mouvement de baisse des prélèvements obligatoires au rythme de 0,2 point de PIB par an, atteindre l'objectif de réduction du déficit public à 1,2 point de PIB en 2019 suppose une baisse sur trois ans de la dépense publique en volume, hors charges d'intérêts, jamais constatée par le passé.

1 - Une prévision de recettes plausible, mais pas acquise pour autant

Le scénario de prévision de recettes est lié aux hypothèses d'activité économique retenues par le Gouvernement que le Haut Conseil des finances publiques a jugées plausibles, mais fragiles, en avril 2016 dans le cadre de son avis relatif au Programme de stabilité. Compte tenu de l'hypothèse faite d'une baisse des taux de prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB, les prévisions des recettes publiques apparaissent en ligne avec ce scénario macroéconomique.

a) Le scénario macroéconomique est plausible, quoique fragile

Le scénario macroéconomique du Programme de stabilité table sur une croissance maintenue à 1,5 % en 2017, puis qui s'élève ensuite modérément, pour atteindre 1,9 % en 2019 et sur une augmentation progressive du rythme d'inflation, portée à 1,7 % en 2019. La masse salariale totale accélérerait plus nettement, de + 1,8 % en 2016 à + 3,5 % en 2019.

Dans son avis du 12 avril 2016, le Haut Conseil des finances publiques a estimé « que le scénario de croissance du PIB était plausible, même si l'hypothèse d'accélération de l'activité en fin de période était fragile ». Il a aussi souligné « l'importance des risques affectant ce scénario, qu'ils concernent la croissance mondiale ou qu'ils portent plus spécifiquement sur la zone euro. »

Le Haut conseil a également estimé que « la remontée de l'inflation pourrait être plus progressive que prévu dans le scénario du Gouvernement ». De fait, si les prix du pétrole se sont établis en avril et mai à un niveau un peu supérieur à l'hypothèse conventionnelle de stabilité à 40 \$ le baril retenue dans le Programme de stabilité, l'inflation sous-jacente est quant à elle nettement repartie à la baisse : elle est revenue de 0,9 % au début 2016 à 0,6 % en avril 2016. La prévision par le Gouvernement d'une remontée de l'inflation sous-jacente à 1,2 % en moyenne annuelle en 2017 comporte ainsi des risques significatifs de ne pas être atteinte. Si l'inflation devait remonter plus lentement que prévu dans le scénario du Gouvernement, il est alors probable que l'accélération entre 2016 et 2019 de la masse salariale serait également plus modérée que celle prévue dans le Programme de stabilité.

Au total, le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement est plausible, même s'il est soumis aux nombreux risques que font peser sur la croissance mondiale les déséquilibres macroéconomiques et financiers de nombreux pays émergents (Chine, Russie, Brésil en particulier), aux craintes sur la pérennité de la reprise dans les pays anglo-saxons, qui pourraient commencer à buter sur les capacités de production disponibles, ou aux risques qui tiennent à la situation européenne elle-même (risques sur les échanges européens qui pourraient venir d'une restauration des contrôles aux frontières, risques géopolitiques, risques de blocage politique dans certains pays).

Tableau n° 17 : principales hypothèses macroéconomiques du Programme de stabilité d'avril 2016

	2015	2016	2017	2018	2019
Croissance du PIB en volume	1,2	1,5	1,5	1 ^{3/4}	1,9
Hausse de l'indice des prix à la consommation	0,0	0,1	1,0	1,4	1 ^{3/4}
Croissance de la masse salariale du secteur concurrentiel	1,6	2,3	2,5	3,1	3,8

Source : Programme de stabilité d'avril 2016

b) Un scénario de recettes publiques plausible

Le scénario du Programme de stabilité table sur une baisse du poids des prélèvements obligatoires comme des recettes publiques dans le PIB de 0,2 point par an entre 2016 et 2019 (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 18 : part des prélèvements obligatoires et des recettes publiques dans le PIB (en points)

	2015	2016	2017	2018	2019
Prélèvements obligatoires	45,7	45,3	45,2	45,0	44,8
Recettes publiques	53,2	52,8	52,7	52,5	52,3

Source : Programme de stabilité d'avril 2016

Pour 2017, cette baisse annoncée du poids des prélèvements obligatoires résulterait des mesures déjà annoncées, au titre notamment du Pacte de responsabilité et de solidarité (principalement la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés, la fin de la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et la baisse d'un point du taux de l'impôt sur les sociétés). Au-delà, le Gouvernement fait l'hypothèse, sans préciser les mesures qui pourraient être prises, d'une poursuite de la politique de baisse des prélèvements obligatoires à hauteur de 0,2 point de PIB par an (soit d'environ 4,5 Md€).

Le scénario suppose ainsi une stabilité du poids « spontané » des prélèvements obligatoires dans le PIB, correspondant à une « élasticité » unitaire des prélèvements obligatoires au PIB, en ligne avec la moyenne historique et qui ne présente pas donc pas de biais particulier.

Le scénario n'inscrit aucune perte de recettes liées à l'introduction du prélèvement à la source sur les recettes d'impôt sur le revenu, alors que celles-ci pourraient en être affectées : face à la perspective de ne pas être imposé en 2018 sur les revenus de 2017, les ménages auront en effet intérêt à transférer, dans la mesure du possible, la perception de certains revenus de 2018 vers 2017, ainsi qu'à accroître leur activité en 2017 et la réduire corrélativement en 2018. Par ailleurs, l'administration fiscale risque de devoir prendre en compte sur le seul exercice 2018 les crédits d'impôt de 2017 et de 2018.

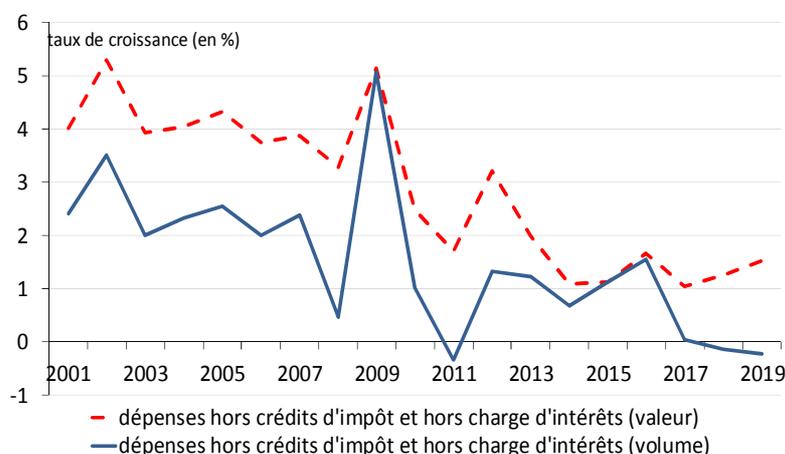
Au total, le scénario retenu paraît évaluer correctement le montant de recettes qu'il est possible d'espérer d'ici 2019, sous l'hypothèse que les nombreux risques qui pèsent sur la situation macroéconomique mondiale ne viennent pas entraver le mouvement de reprise à l'œuvre en France depuis deux ans, que la baisse du taux de prélèvements obligatoires n'excède pas 0,2 point par an, et que le prélèvement à la source n'ait aucun impact sur les recettes en 2018.

2 - Un objectif de maîtrise des dépenses très ambitieux

Avec les hypothèses de recettes qui viennent d'être décrites, l'atteinte d'une cible de déficit de 1,2 point de PIB suppose que la croissance des dépenses en valeur, hors charges d'intérêts et hors crédits d'impôt, remonte progressivement de 1,1 % en 2016 à 1,5 % en 2019. La croissance de ces dépenses est inférieure depuis 2014 à ce rythme, et devrait encore l'être en 2016 ; la prévision retenue pour les années 2017 à 2019 peut ainsi sembler en première analyse atteignable, à condition de maintenir un effort équivalent à celui des dernières années.

Toutefois, ce scénario signifie que, en volume, du fait de la remontée prévue des taux, la dépense hors charge d'intérêts et hors crédits d'impôt baisse légèrement en 2018 et 2019, après une stabilité en 2017 (cf. graphique ci-après). Cet objectif apparaît particulièrement ambitieux puisqu'une telle modération de la dépense, trois années de suite, n'a jamais été enregistrée⁶⁸, et que, depuis 2012, le volume de la dépense croît de 1 % environ en moyenne.

Graphique n° 24 : croissance des dépenses publiques (en %)



Source : Cour des comptes à partir des comptes nationaux de l'Insee et du Programme de stabilité d'avril 2016

La remontée de l'inflation prévue dans le Programme de stabilité peut donner quelques marges de manœuvre à court terme, du fait de l'indexation retardée de certaines prestations (familiales et de retraite), de la possibilité de ne pas augmenter à due concurrence les enveloppes de crédits ou de limiter l'indexation des rémunérations sur l'inflation. Mais il s'agit là de gains à court terme, dont l'expérience montre, en France comme à l'étranger, qu'ils sont difficiles à tenir dans la durée.

⁶⁸ Le volume de la dépense publique avait certes baissé en 2011, mais il s'agissait d'une baisse ponctuelle, permise par une hausse plus forte que prévu de l'inflation et par la dissipation des effets du plan de relance, alors que de nombreux postes de dépenses avaient été fixés *ex ante* en valeur sur la base d'une hypothèse d'inflation plus faible.

3 - Un risque de hausse plus rapide de la charge d'intérêts, qui conduirait à amplifier l'effort nécessaire sur les autres dépenses

Les administrations publiques françaises ont bénéficié depuis 2010 de conditions de financement très favorables. Les économies dégagées par rapport au Programme de stabilité de janvier 2010 représentent par exemple 0,7 point de PIB en 2013. De même, les économies dégagées par rapport au Programme de stabilité d'avril 2012 représentent 0,7 point de PIB en 2015 (cf. graphique ci-après). Parallèlement, la dette publique a augmenté de près de 15 points de PIB entre 2010 et 2015.

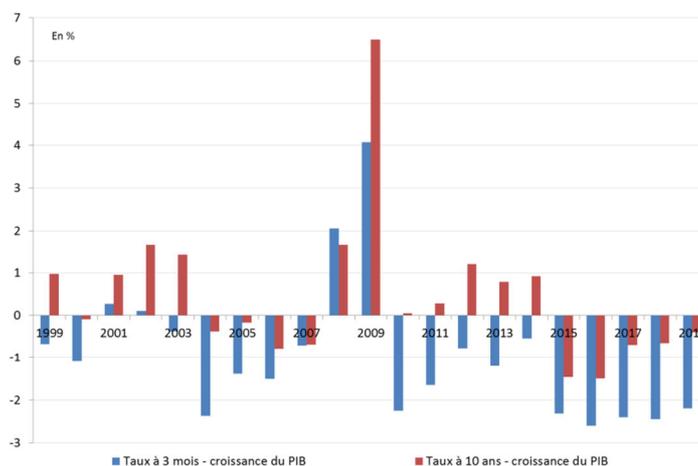
Le Programme de stabilité fait l'hypothèse que ces économies ne se reproduiront pas à partir de 2017 et que le poids dans le PIB de la charge d'intérêts va recommencer à croître à partir de 2018. Le Programme de stabilité prévoit en effet un accroissement des taux d'intérêt qui passerait de 0,0 % en 2015 à 1,4 % en 2019 en moyenne annuelle pour les taux nominaux à trois mois (BTF 3 mois) et de 0,8 % en 2015 à 3,2 % en 2019 pour les taux nominaux à dix ans (OAT 10 ans).

Compte tenu de la difficulté rencontrée par les banques centrales à faire remonter l'inflation vers la cible qu'elles se sont fixée, on ne peut exclure que les taux d'intérêt remontent plus tardivement et que la charge d'intérêts soit donc de nouveau moins élevée que prévu.

Mais le risque d'une hausse plus rapide de la charge d'intérêts ne peut pas non plus être écarté. Cette remontée peut en principe provenir de deux facteurs : une normalisation plus rapide des taux d'intérêt en réponse à l'élévation du rythme de croissance et au retour vers 2 % de l'inflation que retient le scénario du Gouvernement d'une part et l'accroissement de la perception des risques sur la dette française par les marchés financiers d'autre part.

Dans le scénario du Gouvernement, les taux d'intérêt nominaux restent durablement inférieurs au taux de croissance de l'économie (cf. graphique ci-après). Or, avec le retour vers 2 % de l'inflation en France et corrélativement en zone euro, et l'augmentation progressive du rythme de croissance, le maintien d'une politique aussi accommodante de la Banque centrale européenne (BCE) n'est pas assuré.

Graphique n° 25 : écart entre les taux d'intérêt et le taux de croissance en valeur du PIB (en %)



Source : Cour des comptes à partir des comptes nationaux de l'Insee et du Programme de stabilité d'avril 2016

D'autre part, la fin de la politique d'assouplissement quantitatif, que suppose le scénario macroéconomique du Gouvernement, pourrait conduire les primes de risque sur les titres de dette publique, aujourd'hui réduites par l'ampleur des achats de titres publics par la Banque centrale européenne, à s'écarter à nouveau pour mieux refléter les fondamentaux de chaque État membre de la zone euro.

Or, le poids de la dette publique de la France dans le PIB était en 2015 de 28 points supérieur à celui de la dette publique allemande et l'écart, qui n'a cessé de se creuser depuis 2010 (cf. chapitre I), devrait encore s'accroître dans les années à venir. Dans ces conditions, le risque d'un creusement significatif de la prime de risque attachée à la dette publique française relativement à celle de l'Allemagne, lorsque la politique monétaire de la BCE commencera à se normaliser, n'est pas nul.

Compte tenu du poids de la dette publique dans le PIB, une augmentation des taux d'intérêt plus rapide que prévu dans le Programme de stabilité aurait un impact significatif sur la charge de la dette. Un accroissement supplémentaire d'un point de tous les taux d'intérêt représenterait de l'ordre de 16,5 Md€ de charge d'intérêts supplémentaire à l'horizon de dix ans pour le seul budget de l'État. En faisant l'hypothèse que la charge d'intérêts des autres administrations publiques croîtrait de manière proportionnelle à celle de l'État, l'accroissement des charges d'intérêts de l'ensemble des administrations publiques avoisinerait les 20 Md€.

L'impact à court terme est plus modéré, mais se monte néanmoins à 2,1 Md€ pour le seul État la première année, 4,9 Md€ la deuxième année et 6,9 Md€ la troisième année.

Compenser toute mauvaise surprise sur les taux d'intérêt par un ajustement sur les autres dépenses nécessiterait alors des efforts supplémentaires sur les dépenses publiques par rapport à ceux déjà extrêmement ambitieux nécessaires pour ramener le déficit public à la cible visée dans le Programme de stabilité.

II - Un risque significatif de non-respect des objectifs du Programme de stabilité dès 2017

Les analyses qui précèdent montrent que le retour à un déficit de 1,2 point de PIB en 2019 ne permettrait pas de restaurer intégralement les marges de manœuvre budgétaire, mais supposerait déjà un effort inédit de baisse sur trois ans de la dépense publique en volume. Or, cet effort ne peut pas s'appuyer sur le rendement attendu de réformes structurelles déjà engagées. Les seules décisions et orientations connues à ce jour conduisent au contraire à accroître la dépense publique, si bien que, dès 2017, l'objectif de déficit a un risque élevé de ne pas être atteint.

A - L'absence de mesures structurelles porteuses d'économies à terme

Les mesures prises ces dernières années pour peser sur les dépenses ont consisté pour l'essentiel à agir sur les indexations et à restreindre la progression des crédits à missions constantes sans en revoir le champ. Elles ne portent pas en germe d'économies nouvelles au cours des années à venir.

Les revues de dépenses, instaurées par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019, constituent *a priori* un levier utile pour dégager des pistes d'économies structurelles. Contrairement aux revues effectuées par les missions de modernisation de l'action publique (MAP), elles ont en effet un objectif explicite de diminution de la dépense publique passant par des pistes d'économies pouvant rapidement être mise en œuvre dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. De surcroît, le processus des revues de dépenses associe le Parlement auquel sont transmis les rapports qui en découlent en amont du dépôt des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

Elles n'ont toutefois pas encore eu de résultats probants sur la dépense publique. Les propositions issues de recommandations des revues de dépenses terminées avant l'été 2015 ont été d'ampleur modeste, en dépit des enjeux sur lesquels ont porté ces revues (cf. tableau ci-après).

Au total, pour la première année de mise en place de ces revues, le document annexé au PLF 2016 relatif aux revues de dépenses recense près de 0,5 Md€ d'économies pour l'exercice 2016 retenues dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016, réparties sur l'ensemble des secteurs des administrations publiques. Ce montant représente moins de 1 % des dépenses examinées (plus de 57 Md€ d'enjeux⁶⁹).

De plus, certaines propositions d'économies n'ont pas été retenues en PLF ou PLFSS. Enfin, certaines propositions ont fait l'objet d'amendements au cours des débats parlementaires qui ont conduit à en réduire la portée. Par exemple, les propositions de réformes concernant les aides personnelles au logement locatif n'ont pas toutes été reprises en loi de finances. De même, la plupart des dispositifs d'exonérations et d'exemptions de charges sociales spécifiques identifiés comme peu performants n'ont pas été réformés. Au total, ce montant de 0,5 Md€ est un majorant des économies réellement décidées suite à ces revues de dépenses.

⁶⁹ Cf. le document budgétaire annexé au PLF 2016 relatif aux revues de dépenses.

Tableau n° 19 : liste des revues de dépenses terminées en 2015

Revues de dépenses - 2015	date	Enjeux financiers⁷⁰	Ordre de grandeur des économies proposées
<i>L'organisation des élections</i>	31 juillet 2015	215 M€	Moins de 100 M€ par an
<i>La politique immobilière des organismes de sécurité sociale</i>	31 juillet 2015	1 Md€	Moins de 100 M€ par an
<i>Les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques</i>	27 juillet 2015	15 Md€	6,6 Md€ d'exonérations ou d'exemptions aux résultats négatifs
<i>Les écoles publiques d'ingénieurs</i>	31 juillet 2015	2 Md€	Moins de 100 M€ par an
<i>Les aides personnelles au logement locatif</i>	31 juillet 2014	17 Md€	0,4 Md€
<i>Les aides à l'innovation</i>	31 juillet 2015	671 M€	Moins de 200 M€ par an
<i>Les chambres d'agriculture</i>	29 juin 2015	292 M€	Moins de 50M€
<i>La situation financière des universités</i>	29 juin 2015	11 Md€	Moins de 100 M€ par an
<i>La maîtrise des frais d'affranchissement de la direction générale des Finances publiques</i>	8 juin 2015	202 M€	Au plus quelques dizaines de M€ par an
<i>Les frais de justice</i>	8 juin 2015	450 M€	Quelques dizaines de M€ par an
<i>La régulation des normes applicables aux collectivités territoriales</i>	31 juillet 2015	NA	Quelques centaines de M€ par an
<i>Les dépenses d'assurance-maladie au titre des dispositifs médicaux</i>	31 juillet 2015	9,8 Md€	Moins de 100 M€ par an

Source : Cour des comptes à partir du site internet dédié à la revue des dépenses (www.performance-publique.budget.gouv.fr) et des rapports des revues de dépenses, et du jaune annexé au PLF 2016 relatif aux revues de dépenses

⁷⁰ Enjeux de finances publiques (« Évaluation du montant de dépense publique annuelle ») selon le jaune annexé au PLF 2016 relatif aux revues de dépenses.

Le contenu sur 2017 du plan d'économies du Gouvernement (la troisième tranche du plan de 50 Md€ d'économies sur trois ans) reste à préciser. Il pourrait s'appuyer sur les nouvelles revues de dépenses en cours de finalisation. Mais il est peu probable qu'elles fournissent des pistes d'économies à la hauteur de l'objectif retenu dans le Pacte d'une stabilisation en volume de la dépense publique (hors charges d'intérêt et crédits d'impôt), en net ralentissement par rapport à la croissance moyenne de 1 % les années précédentes (cf. chapitre IV).

Le Gouvernement n'a, à ce stade, fourni aucune indication sur les éventuelles réformes complémentaires à mettre en œuvre pour respecter ses objectifs de dépenses pour 2017 et pour les années ultérieures.

Surtout, les indications disponibles aujourd'hui pour 2017 ne vont pas dans le sens d'une modération des dépenses, en particulier pour l'État. Au contraire, plusieurs mesures annoncées, qui prendront leur plein effet en 2017, conduisent à accroître de manière certaine plusieurs postes de dépenses, tandis que des risques importants pèsent sur d'autres.

B - Des facteurs importants d'augmentation de la masse salariale

La masse salariale constitue une part importante de la dépense totale des administrations publiques (23 % des dépenses publiques totales). Ces dépenses se caractérisent par une rigidité importante : un emploi représente un coût reconductible annuellement à partir du recrutement jusqu'à la retraite, sur une période de l'ordre de 60 ans.

La trajectoire de finances publiques présentée dans le Programme de stabilité d'avril 2016 suppose une maîtrise importante de la masse salariale publique, conduisant à une baisse de son poids dans le PIB (de 12,7 points de PIB en 2016 à 12,2 points de PIB en 2019). Cette partie présente pour les années à venir les risques que font peser sur cette trajectoire l'interruption annoncée pour 2016 et 2017 de la politique du gel du point de la fonction publique, la réforme des grilles salariales annoncée à l'été 2015 et l'évolution prévue des effectifs des fonctions publiques. Elle regroupe et actualise les informations sur le moyen terme du rapport relatif à « la masse salariale de l'État, enjeux et levier »⁷¹.

⁷¹ Cour des comptes, *Communication à la Commission des finances du Sénat : La masse salariale de l'État, enjeux et leviers*, juillet 2015, 150 p., disponible sur www.ccomptes.fr

1 - L'augmentation des rémunérations induite par la hausse annoncée du point d'indice et par la réforme des grilles de la fonction publique

a) Le dégel du point d'indice

Le gel de la valeur du point⁷² d'indice entre le 1^{er} juillet 2010 et le 1^{er} juillet 2016 a contribué à contenir la hausse de la masse salariale de l'État hors pensions à 0,3 % en moyenne par an entre 2011 et 2015.

En mars 2016, le Gouvernement a annoncé une augmentation du point de la fonction publique de 0,6 % en juillet 2016 et de 0,6 % en février 2017, soit une augmentation totale de 1,2 %. Selon les estimations de la direction du budget, une progression de 1 % de la valeur du point conduit à un accroissement de la masse salariale des administrations publiques de 2,0 Md€ en année pleine (dont 0,86 Md€ pour l'État). Les augmentations du point d'indice décidées en mars devraient donc augmenter la masse salariale de 0,6 Md€ en 2016, puis de 1,7 Md€ supplémentaires en 2017 (dont respectivement 0,3 et 0,7 Md€ pour l'État).

b) Une réforme des grilles indiciaires

À la suite de la négociation sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) de 2015, une réforme des grilles salariales a été décidée pour les agents de la fonction publique. Elle conduira à accroître les traitements indiciaires de l'ensemble des agents de la fonction publique en début et en fin de carrière. Cette augmentation devrait être en partie compensée par des diminutions ciblées de primes. Par ailleurs, les profils de carrières seraient allongés pour les catégories A (cadres) dans chaque grade d'une année environ et seraient modifiées pour les autres catégories de fonctionnaires (B et C). Enfin, l'avancement au mérite des fonctionnaires sera remplacé par un avancement harmonisé entre les différents corps et entre les fonctions publiques.

⁷² La rémunération d'un fonctionnaire correspond à la somme du traitement « indiciaire », qui dépend de l'échelon et du grade de l'agent ainsi que de la valeur du point de la fonction publique, et des primes et indemnités.

La montée en charge de cette réforme devrait s'étaler entre 2017 et 2020 et son coût, net des économies déjà prévues⁷³, représenterait à l'horizon 2020 entre 2,0 et 2,5 Md€ pour la seule fonction publique d'État et entre 3,5 et 4,5 Md€ pour l'ensemble des fonctions publiques.

Elle pourrait également s'accompagner de la modification des grilles salariales des agents de l'éducation nationale, de l'administration pénitentiaire, de la police, de la gendarmerie et des militaires. Ainsi, les augmentations annoncées récemment au bénéfice des personnels enseignants, pour un coût total estimé de 1 Md€, iraient au-delà de la simple application du protocole PPCR et comporteraient des mesures complémentaires à hauteur de 300 M€.

Au moment de la négociation du protocole, un objectif d'économies complémentaires avait été fixé afin de limiter le coût sur les finances publiques de cette réforme tout en préservant le caractère incitatif du déroulement des carrières. Ces économies n'ont cependant pas été définies et risquent en tout état de cause d'être très insuffisantes pour compenser le coût de cette réforme.

c) Des mesures catégorielles importantes

S'agissant des mesures catégorielles, le Gouvernement a procédé à diverses annonces depuis le début de l'année 2016, qui trouveront leurs effets en année pleine en 2017. En particulier, il s'agit de la majoration de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) pour les professeurs des écoles (dont le coût peut être évalué à 0,3 Md€ en 2017). De même, de nombreuses mesures concernant la mission *Sécurités* annoncées en début d'année 2016⁷⁴ (pour un coût total de l'ordre de 0,25 Md€ en 2016) ne verront leur plein effet se manifester qu'en 2017.

Ces deux mesures conduisent à elles seules à dépasser le volume de mesures catégorielles décidées depuis 2009. Au total, la masse salariale devrait augmenter en 2017 de 0,8 Md€ à ce seul titre en 2016, soit le double du montant des mesures catégorielles décidées en moyenne sur la période 2009-2015.

⁷³ Dont celles qui seraient alors faites mécaniquement sur la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) ou le minimum de traitement des règles actuelles car ces mécanismes qui visent à compenser, pour certains fonctionnaires, l'absence de revalorisation du point de la fonction publique cessent de jouer lorsque le point de la fonction publique est revalorisé au moins comme l'inflation.

⁷⁴ Annonce du 11 avril 2016 : telles que celles des indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) versées aux forces mobiles de sécurité, de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP), de l'allocation des missions judiciaires de la gendarmerie (AMJG) ou de la prime d'officier de police judiciaire (OPJ).

d) Une dynamique salariale difficilement compatible avec les objectifs d'économies prévues à l'horizon du Programme de stabilité

Au total, l'augmentation de la masse salariale des trois fonctions publiques devrait être nettement supérieure en 2017 à la hausse totale enregistrée entre 2010 et 2014.

Pour l'État, la progression de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) devrait ainsi dépasser 3 % en 2017, soit un point de plus que la hausse moyenne enregistrée entre 2012 et 2015.

L'accroissement des salaires de la fonction publique hospitalière va également peser sur les dépenses hospitalières et contribuer à la hausse des dépenses d'assurance maladie. Les revalorisations du point de la fonction publique décidées en mars 2016, correspondant en moyenne annuelle à une revalorisation du point fonction publique de 0,85 %, contribueront à accroître les dépenses des hôpitaux pour près de 0,2 % en 2017, tandis que le coût de la réforme de la grille les augmentera d'un demi-point⁷⁵. Les risques qui affectent les dépenses de santé sont donc réels, *a fortiori* dans un contexte de négociation de la nouvelle convention médicale.

De la même manière, le coût de ces mesures salariales sur les rémunérations de la fonction publique territoriale rendra plus difficile la maîtrise de la masse salariale des collectivités locales, alors qu'elles doivent s'ajuster à la baisse des dotations qu'elles reçoivent de l'État.

2 - Un risque supplémentaire sur les effectifs de l'État

Au-delà des seules augmentations salariales, des risques supplémentaires portent sur l'évolution des effectifs de l'État.

Les objectifs de stabilisation des effectifs de l'État à l'horizon affichés par la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2014 à 2019 ont été revus à la suite des attentats de 2015. En particulier, les effectifs du ministère de la défense fixés dans la loi de programmation militaire (LPM) actualisée de juillet 2015 et suite aux attentats de novembre 2015 vont être stabilisés en 2017 et 2018, après une augmentation de 2 300 en 2016. Ceci conduit mécaniquement les

⁷⁵ L'ONDAM est prévu à 1,75 % en 2016 et en 2017 dans le Programme de stabilité d'avril 2016.

dépenses de personnel du ministère de la défense à augmenter dans les années à venir par rapport à la situation de référence de 2015. De la même manière, le plan de lutte anti-terroriste (PLAT 2) de novembre 2015 conduit à augmenter les effectifs de l'État de 3 316 agents, principalement des ministères de l'intérieur et de la justice.

Au total, l'ensemble des mesures annoncées par le Gouvernement en matière de rémunérations ou d'effectifs devraient pousser significativement à la hausse la masse salariale des administrations publiques à l'horizon de 2019. Dès 2017, la progression par rapport à 2016 de la masse salariale résultant de ces décisions serait d'un montant supérieur à 3 Md€ pour l'ensemble des administrations publiques (dont de l'ordre de la moitié pour l'État). S'agissant de l'État, l'évolution de la masse salariale pourrait être comprise entre 2 et 3 % en 2017, soit un niveau supérieur à la progression enregistrée sur la période 2009-2015 à champ constant.

C - Des décisions à l'origine d'autres dépenses supplémentaires

Si des risques en dépenses existent pour l'ensemble des administrations publiques, ils sont vraisemblablement plus importants en 2017 pour l'État que pour les autres administrations publiques.

En revanche, compte tenu des nombreuses annonces récentes, des risques importants pèsent sur les dépenses de l'État, en particulier sur les missions *Défense* et *Travail et emploi*. La moindre réduction annoncée en juin de la baisse des concours de l'État aux communes est susceptible par ailleurs de contribuer à une accélération de leurs dépenses.

1 - Un accroissement des dépenses de la mission *Défense*

Pour tenir les « contrats opérationnels »⁷⁶ fixés par le Gouvernement, le ministère de la défense exprime des besoins de financement croissants dans les années à venir. Ces besoins correspondent à la hausse attendue de la masse salariale (à hauteur de plus d'1 Md€ annuel en 2018 et 2019, en fin de LPM), ainsi qu'à l'acquisition de nouveaux matériels.

⁷⁶ Le contrat opérationnel définit la nature, le volume et le niveau de disponibilité des forces nécessaires, en particulier terrestres, pour tenir les engagements de la Nation en matière de défense.

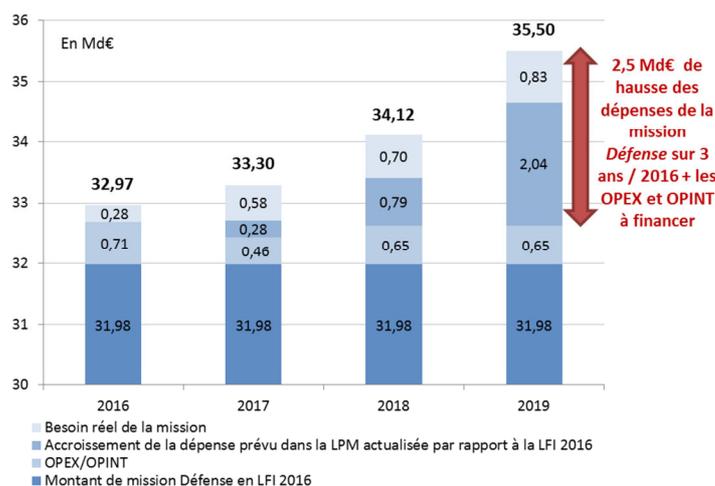
L'actualisation de la LPM⁷⁷ s'est accompagnée de l'attribution de crédits budgétaires supplémentaires (3,8 Md€) pour la période 2016-2019 et de l'identification d'économies potentielles (1 Md€). Les besoins couverts par cette actualisation (4,8 Md€) ont porté sur trois grands volets : un paquet « protection » permettant d'assurer le déploiement d'effectifs sur le territoire national, un paquet « capacitaire » portant sur l'achat de matériels pour les armées et un paquet « régénération » couvrant le maintien en condition opérationnelle des forces armées.

Le financement de cette actualisation repose donc pour partie sur un effet anticipé comme favorable des indices de prix (prix du pétrole notamment) et des redéploiements de crédits au sein de la mission, et pour partie sur des crédits budgétaires. Cette programmation est néanmoins insuffisante pour couvrir les évolutions des effectifs annoncées courant 2015.

Le graphique ci-après présente les surcroûts de besoins de financement attendus pour les années 2017 à 2019 par rapport à l'année 2016. En 2019, les besoins de financement supplémentaires devraient être supérieurs de 2,5 Md€ à ceux de 2016. Malgré des économies prévisibles (par redéploiement et par l'effet des indices de prix) et une stabilité anticipée des coûts opérations extérieures (OPEX) et opérations intérieures (OPINT), ces besoins se traduiront *a minima* par une hausse programmée des dépenses à hauteur de 2 Md€, et certainement par un surcroît non programmé de 0,6 Md€ pour les dépenses de personnel. Depuis, de nouveaux recrutements ont été annoncés au conseil de défense d'avril 2016, accroissant l'insuffisance de la programmation des crédits.

⁷⁷ Loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Graphique n° 26 : dépenses prévisionnelles de la mission *Défense* entre 2016 et 2019



Source : Cour des comptes à partir de données de la loi de programmation militaire (LPM)

2 - Une montée en charge progressive jusqu'en 2017 du plan d'urgence pour l'emploi

Le plan d'urgence pour l'emploi annoncé en début d'année par le Premier ministre vise à fournir une formation à 500 000 demandeurs d'emploi et à octroyer aux petites et moyennes entreprises (PME) une aide à l'embauche pour une durée de deux ans. Compte tenu des délais inhérents à la mise en place de formations à cette échelle, des retards dans la mise en œuvre de ce plan sont probables, ce qui devrait conduire à reporter une partie des charges correspondantes de 2016 à 2017. De la même manière, le coût de la prime à l'embauche atteindra son plein effet en 2017. Au total, le coût de ces mesures devrait donc être plus élevé en 2017 qu'en 2016.

Par ailleurs, le dépassement probable de l'enveloppe de contrats aidés sur 2016, au vu de leur montée en charge rapide au premier semestre de 2016, devrait également, compte tenu de la durée de ces contrats, entraîner un report de charges sur 2017.

Enfin, des mesures nouvelles sans incidence sur l'exercice 2016 pourraient engendrer des charges supplémentaires sur le budget de l'État à partir de l'exercice 2017. En particulier, certaines annonces du printemps en faveur de la jeunesse doivent entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2017 (comme par exemple la prise en charge par l'État du coût de l'augmentation des minima salariaux légaux applicables aux jeunes en apprentissage âgés de 16 à 20 ans, estimé à 80 M€).

3 - Une diminution de l'effort demandé aux collectivités locales

Le Gouvernement a annoncé le 2 juin 2016 la diminution de 1 Md€ de la réduction des dotations versées aux communes et à leurs groupements, limitant à 2,7 Md€ au lieu de 3,7 Md€ la diminution totale des dotations aux collectivités locales inscrite dans le Programme de stabilité d'avril 2016.

En 2014 et 2015 la diminution des dotations versées par l'État aux collectivités locales s'était traduite par un net ralentissement des dépenses des collectivités locales. Le desserrement de la contrainte financière pesant sur les collectivités locales en 2017 pourrait les conduire à réduire leurs efforts de modération des dépenses. Il devrait en résulter un surcroît de dépenses de fonctionnement ou d'investissement, par rapport aux hypothèses du Programme de stabilité, pouvant atteindre 1 Md€. Le risque serait accru si la réduction prévue des dotations de l'État aux départements et régions était revue à la baisse.

4 - Des risques additionnels

Au-delà des missions *Défense et Travail et emploi*, des risques pèsent sur plusieurs missions au sein de l'État, et en particulier, les missions *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* et *Écologie, développement et mobilité durables*.

La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* risque de supporter en 2017 des dépenses supplémentaires liées aux refus d'apurement communautaire⁷⁸. Les surcoûts d'ores et déjà identifiés pour l'année 2017 seraient d'au moins 0,3 à 0,4 Md€⁷⁹.

De la même manière, de nombreux contentieux à forts enjeux pourraient grever le budget de l'État en 2017 ou sur les années suivantes. Il s'agit notamment de dépenses liées à la contestation du contrat de

⁷⁸ Les refus d'apurement communautaire sont définis comme suit dans la note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2015 de la mission : « La procédure d'apurement de conformité (à distinguer de l'apurement comptable des organismes payeurs) permet à la Commission de vérifier, essentiellement au moyen de contrôles sur place, si les États membres ont utilisé correctement les ressources mises à leur disposition par le FEAGA et le FEADER. [...] Lorsque, à l'issue de ses contrôles, la Commission estime que les paiements ne sont pas conformes aux règles de l'Union européenne ou que les systèmes de gestion et de contrôle de l'État intéressé présentent des lacunes, elle récupère auprès de cet État le montant indûment payé (corrections financières). »

⁷⁹ Le montant pourrait être supérieur en fonction du report de certaines décisions de la part de la Commission européenne de 2016 à 2017 ou des éventuels reports de charge de 2016 à 2017 effectués dans le cadre du pilotage des dépenses de l'État.

partenariat public-privé relatif aux centres d'exploitation et d'intervention routiers (PPP CEI ; pour un montant compris entre 0,1 et 0,2 Md€ en cas de jugement en défaveur de l'État), aux recours introduits par certaines sociétés habilitées de télépéage (SHT) dans le cadre de l'abandon de l'écotaxe poids lourds (pour un montant compris entre 0,2 et 0,3 Md€ en cas de jugement en défaveur de l'État) et la suspension, depuis 2012 à l'initiative de l'État, du contrat de concession du projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes (pour un montant compris entre 0,2 et 0,4 Md€ en cas de jugement en défaveur de l'État). Par ailleurs, les mesures annoncées à l'occasion du conflit social à la SNCF début juin 2016 sont susceptibles également peser sur les finances de l'État.

Des risques complémentaires pèsent sur le déficit de l'État, en lien avec la situation financière de certaines entreprises publiques comme AREVA, EDF et SNCF, qui pourrait faire l'objet d'une recapitalisation à cet horizon ou d'autres transferts financiers. En comptabilité nationale, le traitement des recapitalisations d'entreprises est apprécié par Eurostat en fonction de la capacité de l'entreprise à dégager des bénéfices : si cette capacité est démontrée, la recapitalisation n'impacte alors pas le déficit public. Dans le cas contraire, la recapitalisation pèse sur les comptes publics.

Enfin, l'échec de la négociation de la convention avec l'Unédic compromet la réalisation des économies d'1,6 Md€ prévues à ce titre dans le programme de stabilité.

D - Une hausse prévue de la dette du régime général, qui devra être financée à court terme

La CADES a été autorisée par la LFSS 2011 à reprendre un montant maximum de dette du régime général et du FSV de 62 Md€ sur la période 2012-2019, en contrepartie de l'affectation de ressources permettant l'amortissement de cette dette d'ici 2025, terme estimé à l'époque par la CADES. Ces reprises étaient limitées à un plafond annuel de 10 Md€. La LFSS pour 2016 a supprimé ce plafond annuel tout en maintenant le plafond global de 62 Md€. En conséquence la CADES reprendra pour 23,6 Md€ de dettes en 2016, saturant le plafond de 62 Md€ avec deux années d'avance.

Ainsi, à partir de 2017, aucun nouveau transfert de dette de l'ACOSS vers la CADES ne pourra plus intervenir, sauf à ce qu'une disposition législative accroisse le plafond de reprise et affecte à la caisse des ressources supplémentaires permettant d'assurer l'amortissement des dettes transférées sans repousser l'horizon d'amortissement actuel de la dette CADES prévu pour 2024.

Or, en dépit des transferts de dette de 2016, l'ACOSS devra encore porter une dette de près de 16 Md€ fin 2016. De plus, la persistance de déficits à l'horizon du Programme de stabilité pour le régime général et le FSV, d'après les projections associés à la LFSS 2016, devrait conduire à accroître la dette portée par l'ACOSS. Elle pourrait ainsi retrouver fin 2019 un niveau proche de 30 Md€. Financée à court terme, elle représente un risque pour le régime général en cas de remontée des taux d'intérêt.

CONCLUSION

La trajectoire de solde public retenue pour les années 2017 à 2019 dans le Programme de stabilité d'avril 2016 est moins ambitieuse que celle de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques de décembre 2014, alors même que le déficit de 2015 est d'un demi-point inférieur : le résultat meilleur que prévu n'a pas été mis à profit pour réduire plus rapidement le déficit public et infléchir nettement la trajectoire de la dette publique, le Gouvernement faisant le choix de revenir dès 2017 à l'objectif de la loi de programmation des finances publiques.

La réduction moins forte que prévu en loi de programmation du déficit public renvoie notamment à la révision à la hausse de la croissance potentielle opérée depuis par le Gouvernement. L'évaluation de la croissance potentielle qui en résulte est toutefois sensiblement supérieure à celles des organisations internationales. Elle tend ainsi à sous-estimer les efforts à faire pour restaurer la situation des finances publiques et à minimiser les risques pesant sur les finances publiques : avec les estimations de PIB potentiel retenues par le Gouvernement, atteindre un objectif de déficit de 1,2 point de PIB en 2019 suffirait à ramener le solde structurel à l'équilibre à cet horizon ; mais, avec les estimations de PIB potentiel des organisations internationales, atteindre cette cible laisserait encore un déficit structurel supérieur à 1 point de PIB.

Avec les hypothèses d'écart de production retenues par les organisations internationales, il faudrait donc une trajectoire plus ambitieuse de finances publiques pour respecter, en 2019, l'objectif de moyen terme de solde structurel fixé à 0,4 point de PIB par la loi de programmation.

L'analyse du Programme de stabilité montre par ailleurs que l'atteinte d'une cible de déficit de 1,2 point de PIB en 2019 suppose une maîtrise sans précédent des dépenses publiques : avec le scénario macroéconomique du Programme de stabilité, plausible, mais non exempt de risques, et la poursuite d'une baisse du taux de prélèvements obligatoires de 0,2 point par an, il faudrait une réduction inédite de la dépense publique en volume hors charge d'intérêts entre 2016 et 2019.

Le Programme de stabilité ne documente pas les réformes qu'il faudrait mettre en œuvre pour atteindre un tel objectif et les politiques mises en œuvre ces dernières années ne sont guère porteuses d'économies à moyen terme. Au contraire, la hausse programmée des dépenses militaires, les mesures annoncées en début d'année concernant l'emploi, les mesures en faveur des jeunes, la modération de l'effort demandé aux communes et intercommunalités, la hausse du point de la fonction publique et les revalorisations annoncées des carrières de certaines catégories de fonctionnaires vont pousser les dépenses à la hausse, à hauteur d'environ 0,3 point de PIB en 2017. La masse salariale des administrations, qui représente près du quart des dépenses publiques, retrouvera, dès 2017, un rythme de progression marquant une rupture forte avec les évolutions constatées depuis 10 ans.

Les risques qui pèsent sur la réalisation, dès 2017, de la trajectoire de dépenses et de solde du Programme de stabilité sont donc très importants, alors même que cette trajectoire ne suffirait pas à restaurer à l'horizon du Programme de stabilité la situation des finances publiques.

Chapitre IV

La mesure

des « économies en dépenses »

entre 2015 et 2017

Le Gouvernement a annoncé un programme d'économies de 50 Md€ sur les trois années 2015 à 2017. Le calcul de ces économies repose sur l'évaluation conjointe d'une évolution tendancielle des dépenses et de « mesures » prises pour infléchir cette évolution tendancielle. Les modalités de calcul ont été précisées dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé à la loi de finances pour 2016. Celui-ci détaille ainsi, par grand type de dépenses, les hypothèses retenues pour calculer l'évolution tendancielle et les mesures d'économies.

Ce chapitre présente tout d'abord les modalités de calcul de l'évolution tendancielle et leurs limites (I). Il examine ensuite le montant d'économies effectivement réalisées en 2015 et le compare au montant d'économies affiché par le Gouvernement (II). Enfin, il montre que ces économies sont inférieures à ce qu'il aurait été nécessaire de réaliser pour assurer la soutenabilité de la politique budgétaire (III).

I - L'évaluation de la croissance tendancielle des dépenses par le Gouvernement : des limites méthodologiques importantes

L'article 31 de la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2014 à 2019 dispose que « le Gouvernement présente au Parlement, en préalable à l'examen du projet de loi de finances de l'année, les hypothèses retenues pour le calcul de la croissance tendancielle de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques ainsi que le montant de cette croissance, exprimé en valeur absolue ». Le rapport économique, social et financier (RESF) annexé à la loi de finances pour 2016 répond à cette obligation.

Si aucun de ces documents ne la définit précisément, on entend généralement par croissance tendancielle des dépenses la croissance « à politique inchangée ». Les mesures correspondent alors à l'écart entre la croissance attendue des dépenses et cette croissance tendancielle. La croissance tendancielle n'est pas définie de manière juridique. Elle ne correspond pas non plus *a priori* à la croissance soutenable des dépenses. Elle est déterminée de manière empirique en appliquant aux évolutions observées diverses hypothèses de calcul.

La Cour a analysé les modalités de calcul présentées dans le RESF et les définitions implicites qui en ressortent (cf. annexe n° 8 pour des détails). Il en ressort que les modalités d'évaluation sont diverses (A), souffrent parfois d'un manque de cohérence (B) et que les conventions retenues conduisent à des niveaux élevés de croissance tendancielle (C).

A - Des modalités d'évaluation diverses

La diversité des dépenses publiques ne permet pas de leur appliquer une méthode unique de calcul du tendanciel, mais impose de l'adapter à la nature de chacune de ces dépenses. L'examen de la construction du tendanciel par le Gouvernement conduit ainsi à relever cinq grandes modalités différentes.

Pour une première catégorie de dépenses, notamment les prestations familiales ou de retraites, **le tendanciel est le montant de dépenses qui résulte de l'application de la législation existante**. Pour ces prestations, la législation définit en effet précisément la population éligible, le montant de la prestation en fonction de la situation des

individus ou des ménages, les modalités de leur revalorisation. Il est donc en général possible d'estimer le nombre de bénéficiaires, au prix de quelques hypothèses de comportement. S'agissant des retraites par exemple, le nombre de retraités et le montant de la pension qu'ils reçoivent sont pour une large part prédéterminés, la seule incertitude portant sur la manière dont les choix de départ en retraite de l'année considérée se font en fonction de la législation existante.

Pour une deuxième catégorie de dépenses, **le tendancier repose sur la prolongation d'évolutions passées par une méthode statistique**. Il s'agit par exemple des dépenses d'investissement ou des dépenses de fonctionnement de l'État dont le montant ne découle pas de l'application d'une législation existante à une population concernée. L'hypothèse qui est alors faite est que la « politique inchangée » consiste à maintenir le comportement observé dans le passé, tel qu'il ressort par exemple de la croissance moyenne sur une période donnée.

Le tendancier sous-jacent à l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM) est un mélange des deux premières catégories : il dépend pour partie de paramètres réglementaires ou administrés (valeur des lettres clés, de la tarification à l'activité, prix des médicaments, etc.) et pour partie de la prolongation d'évolutions passées par des méthodes statistiques (dépenses spontanées de soins de ville, indemnités journalières)⁸⁰.

Pour une troisième catégorie de dépenses, **le tendancier est construit de manière normative**. C'est le cas en particulier de la masse salariale de l'État : l'hypothèse retenue pour les effectifs est que la tendance correspond à une stabilité des effectifs ; pour la rémunération moyenne, l'hypothèse est que la tendance correspond à un maintien du pouvoir d'achat du point de la fonction publique associé à un montant « normal » de mesures catégorielles. Cette méthode normative ne s'appuie ni sur l'application de la législation existante, qui n'impose ni la stabilité des effectifs, ni la revalorisation du point de la fonction publique au niveau de l'inflation, ni sur la prolongation d'une moyenne sur le passé : si la politique suivie depuis 2012 visait la stabilité des effectifs, elle s'accompagnait d'un gel du point du point d'indice de la fonction publique et non pas d'une indexation sur l'inflation.

⁸⁰ Pour plus de détails, voir le rapport de la Cour des comptes intitulé *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre VII : L'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les soins de ville : une surestimation des économies, un outil à réajuster, p. 202-229, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

Pour une quatrième catégorie de dépenses, **le tendancier correspond par construction à la dépense observée**. Il s'agit notamment du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne, son montant ne relevant que très peu du décideur national.

Enfin, **les dépenses des collectivités locales constituent à elles seules une catégorie à part**. Le tendancier est en effet construit en retranchant de la *dépense* observée ou prévisionnelle des collectivités locales les mesures d'économies prévues par le Gouvernement sur les dotations que l'État leur verse essentiellement sous la forme de la dotation globale de fonctionnement (baisse annoncée de 10,5 Md€ sur trois ans, entre 2015 et 2017).

La justification donnée par le Gouvernement, conforme à certaines conclusions du rapport Carrez-Thénault⁸¹, est que les dépenses des collectivités locales, contraintes par l'interdiction de s'endetter pour financer des dépenses courantes, sont conditionnées par le niveau de leurs ressources.

B - Des modalités de calcul pas toujours cohérentes

Si la diversité des méthodes utilisées pour calculer le tendancier est inévitable compte tenu de la différence de nature qui existe entre les dépenses et leur mode de pilotage, la méthodologie du Gouvernement, manque parfois de cohérence pour un même type de dépense. Ainsi, s'agissant de la masse salariale :

- le tendancier pour l'État correspond à une hypothèse de stabilité des effectifs, de revalorisation du point de la fonction publique sur une inflation moyenne et d'un montant jugé normal de mesures catégorielles ;
- pour les établissements de santé, il correspond à une évolution des effectifs en moyenne sur les années précédentes et à la revalorisation du point de la fonction publique, constatée s'agissant de la tendance passée, et annoncée s'agissant de la tendance prévue.

⁸¹ Cf. rapport du groupe de travail de la conférence sur les déficits publics relatif à la maîtrise des dépenses locales présidé par CARREZ Gilles et THÉNAULT Michel, du 20 mai 2010.

De même, lorsque la tendance est définie de manière « statistique », les périodes de référence retenues sont variables (par exemple 1994-2014 pour les soins de ville, 2007-2011 pour les dépenses de fonctionnement ou d'investissement de l'État) et les raisons de ces choix ne sont pas explicitées.

La modalité de calcul retenue pour les collectivités locales n'est pas non plus cohérente avec celle retenue pour les autres secteurs des administrations publiques. Le Gouvernement fait l'hypothèse que la réduction des dotations que l'État leur verse se traduit directement en économies pour les collectivités locales. Or, celles-ci peuvent ajuster leurs autres recettes (hausse des taux d'imposition essentiellement) et à court terme accroître leur endettement pour financer leurs investissements : la baisse des concours de l'État n'entraîne donc pas nécessairement une baisse de la dépense locale d'un montant équivalent.

C - Des conventions conduisant à des évaluations hautes de la tendance

Pour les dépenses qui dépendent assez directement de l'application de la législation en vigueur, et en particulier les prestations sociales, le tendancier s'en déduit naturellement et son évaluation est, en général, solide.

Pour les dépenses qui dépendent à la fois de la législation et des comportements des acteurs concernés, l'évaluation du tendancier est moins directe et peut donc dépendre de conventions de calcul. C'est le cas notamment de l'ONDAM pour lequel le partage entre les comportements spontanés des acteurs (assurés et professionnels de santé) et l'impact des mesures prises pour modifier ces comportements n'est pas mécanique.

Le tendancier sur les soins de ville a ainsi été critiqué par la Cour dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014, notamment parce qu'il tend à retenir un taux de croissance tendancier particulièrement élevé et conduit donc à surévaluer les économies. La Cour avait également relevé dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013 que les conventions de calcul du tendancier pour les établissements de santé étaient peu transparentes et conduisaient également à surévaluer les économies, même si des progrès ont été constatés depuis.

À titre d'illustration, si le Gouvernement avait choisi une convention consistant à retenir comme évolution tendancielle la croissance effective au cours des années récentes (2,5 % entre 2010 et 2014) et à ne compter en économies que l'abaissement de l'objectif par rapport à cette croissance, le tendanciel en aurait été abaissé de 2 Md€, ce qui aurait réduit d'autant le montant des économies réalisées chaque année (3,4 Md€ d'économies affichées pour l'ONDAM 2016).

Pour certaines dépenses discrétionnaires, comme l'investissement, il est nécessaire de recourir à une estimation statistique de la tendance. Mais, comme pour toute estimation statistique, la tendance qui en résultera dépendra du modèle sous-jacent retenu (simple moyenne, moyenne après correction du cycle économique, du cycle électoral, etc.) et de la période sur laquelle ce modèle sera considéré comme valide et donc évalué. Si on se limite aux évaluations s'appuyant sur une moyenne simple au cours d'années passées bien choisies, le choix de ces années affecte le calcul de la tendance : plus on se fondera sur une période remontant loin dans le passé, plus la tendance sera élevée ; de même, selon qu'on arrête le calcul à l'année 2013, pour éviter de prendre en compte la forte baisse des années 2014 et 2015 due notamment à l'impact du cycle électoral, ou que l'on intègre ces deux années, la tendance sera plus ou moins forte (cf. tableau ci-dessous pour une illustration). Cette difficulté affecte aussi le calcul de la tendance des dépenses de fonctionnement hors masse salariale.

Tableau n° 20 : croissance annuelle moyenne de l'investissement des administrations publiques en volume (*)

<i>Période</i>	Croissance moyenne de l'investissement public (en %)
<i>1960-2015</i>	2,4
<i>1980-2015</i>	1,0
<i>2006-2013</i>	- 0,1
<i>2006-2015</i>	- 1,7

** investissement calculé comme l'investissement en valeur, divisé par le prix du PIB
Source : calculs Cour des comptes sur la base de données Insee de la comptabilité nationale*

Alors que le Gouvernement évalue le tendanciel sur les dépenses d'investissement, de fonctionnement et les dotations aux agences de l'État en s'appuyant sur l'évolution en valeur sur les années 2007 à 2011 (+ 1,8 Md€), une convention alternative aurait pu consister à considérer que le tendanciel correspond à une stabilisation en euro constant, ce qui conduirait alors à un tendanciel de 0,7 Md€ correspondant à l'inflation moyenne de 1,0 % pour les années 2010-2015.

Pour la masse salariale, les conventions retenues peuvent également être diverses. Ainsi pour l'État et ses opérateurs (hors PIA), les économies affichées par le PLF 2015 étaient calculées en prenant une évolution tendancielle des dépenses de personnel comprenant notamment une hausse de 1,3 % du point de la fonction publique et des mesures catégorielles à hauteur de 0,55 Md€. Mais, si on considère que le tendanciel correspond au montant de la dépense qui serait réalisé en l'absence de décision explicite du Gouvernement, alors il doit être construit sur l'hypothèse d'une simple stabilité du point de la fonction publique et d'une absence de mesure catégorielle. Avec cette définition, le tendanciel serait 1,2 Md€ plus bas environ, ce qui réduirait d'autant le montant des économies réalisées chaque année.

*
**

La construction d'un tendanciel est un instrument utile pour aider à mener la politique budgétaire et évaluer les décisions à prendre pour maîtriser l'évolution des dépenses. Dans le cas des prestations familiales ou de retraite, l'estimation d'une évolution tendancielle est un préalable indispensable à la définition des mesures pour ramener leur évolution vers celle souhaitée.

L'évaluation d'une croissance tendancielle est également utile dans le cadre de la détermination de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), pour décider des mesures à prendre pour maîtriser la dépense. Mais son évaluation est plus incertaine et un partage rigoureux de l'évolution constatée des dépenses entre le comportement spontané des agents et l'impact des mesures prises par les pouvoirs publics est impossible.

Enfin, pour le reste des dépenses publiques (soit 40 % d'entre elles environ), l'estimation d'une évolution tendancielle, et donc celle des économies, est un exercice inévitablement conventionnel.

De ce fait, la croissance tendancielle des dépenses dépend pour partie de choix parfois contestables et, à dépenses données, le montant des économies affichées sera d'autant plus élevé que ces choix conduiront à retenir une croissance tendancielle élevée.

II - Un montant d'économies réalisé en 2015 plus faible qu'annoncé

Les économies du plan de 50 Md€ sont programmées sur les années 2015, 2016 et 2017. Mais la répartition de ces économies a été modifiée dans le temps et entre administrations publiques au fur et à mesure des révisions à la baisse des hypothèses d'inflation (A) et les économies effectivement réalisées en 2015 sont inférieures aux évaluations du Gouvernement (B).

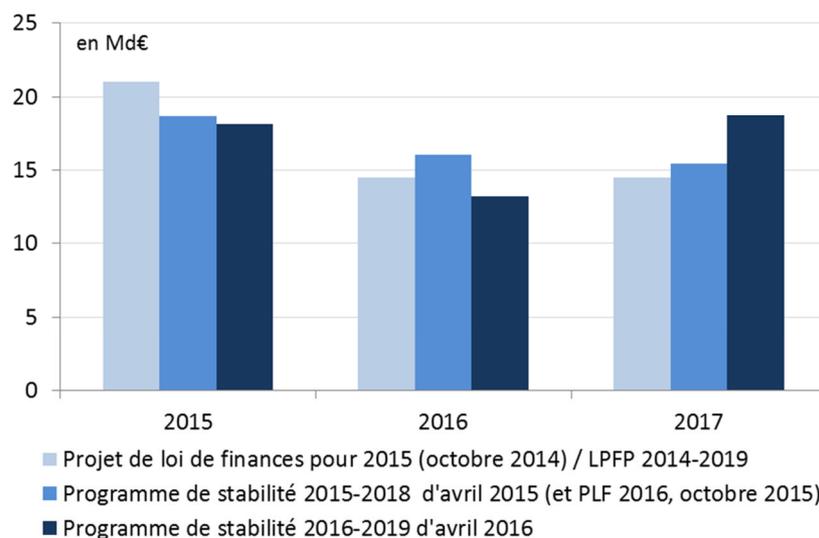
A - Un effort, réparti sur chaque catégorie d'administration publique, décalé dans le temps

1 - Un effort décalé dans le temps suite à la révision à la baisse de l'inflation

Le plan de 50 Md€ d'économies affichait, dans le projet de loi de finances pour 2015, 21 Md€ d'économies en 2015, puis 14,5 Md€ d'économies en 2016 et 2017. Ces montants ont été revus au moment du Programme de stabilité d'avril 2016 (cf. graphique ci-après) : le montant d'économies a été révisé en baisse à 18,1 Md€ pour 2015 et 13,2 Md€ pour 2016, l'effort le plus important étant reporté à 2017 (18,7 Md€).

Le Gouvernement a alors modifié le rendement affiché de certaines réformes du plan de 50 Md€ d'économies du fait de la révision à la baisse de l'inflation qui réduisait le rendement attendu de certaines mesures, notamment celles consistant à décaler dans le temps les revalorisations de certaines prestations sociales. Un plan d'économies supplémentaires principalement porté par le budget de l'État et de ses opérateurs a été annoncé pour compenser cet écart. Ce plan comprenait 2,2 Md€ (sur 4,0 Md€ au total) d'économies nouvelles sur les dépenses hors charge de la dette.

**Graphique n° 27 : cadencement du plan de 50 Md€ d'économies
(en Md€)**



Source : Cour des comptes à partir du rapport d'information de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le Programme de stabilité pour les années 2016 à 2019 et le programme national de réforme.

2 - Un effort demandé un peu plus exigeant pour l'État que pour les autres catégories d'administrations publiques

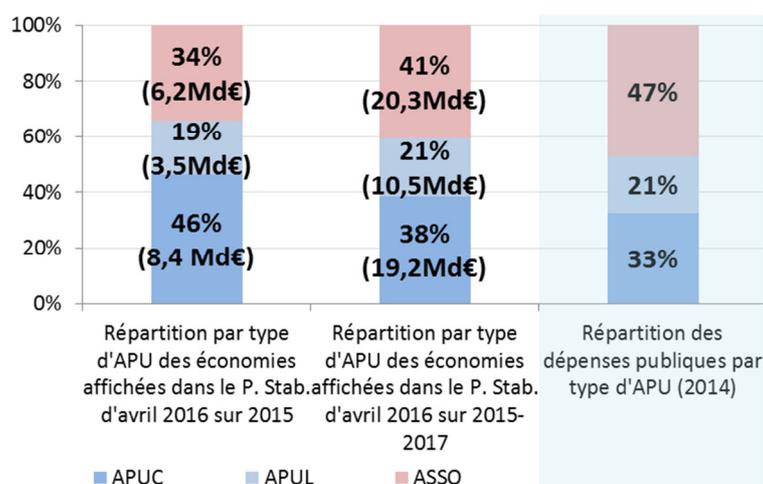
À l'origine, les économies du plan de 50 Md€ devaient porter sur chacune des catégories d'administrations publiques à proportion de leur part dans les dépenses publiques. Tel n'est plus le cas aujourd'hui.

Ainsi, l'État et ses agences, correspondant aux administrations publiques centrales (APUC), contribuent davantage à l'effort d'économies que les autres catégories d'administrations publiques en 2015 et, de manière plus marginale, sur l'ensemble des trois années (cf. graphique ci-après) : 46 % en 2015 et 38 % sur les trois années, tandis que le poids de leur dépense dans les dépenses publiques n'est que de 33 %.

En contrepartie, l'effort d'économies demandé aux administrations de sécurité sociale (ASSO) est plus limité, de 2,5 Md€ en 2015 et de 3,0 Md€ sur les trois années 2015 à 2017, que celui qui leur serait demandé en fonction de leur poids dans les dépenses.

Enfin, les économies demandées aux administrations publiques locales (APUL) correspondent strictement à la part de leurs dépenses dans la dépense publique.

Graphique n° 28 : répartition du plan de 50 Md€ d'économies par catégorie d'administrations publiques



Source : Cour des comptes à partir de l'annexe du Programme de stabilité pour les années 2016 à 2019 et du rapport économique social et financier (RESF) pour 2016.

B - Des économies réalisées en 2015 inférieures à celles présentées par le Gouvernement

Le Programme de stabilité d'avril 2016 présente une évaluation *ex post* des mesures d'économies pour 2015 qui s'appuie sur la méthodologie présentée dans la première partie de ce chapitre⁸².

Avec cette méthodologie, qui conduit pourtant à une évaluation haute de la croissance tendancielle du Gouvernement, les économies réalisées se révèlent, selon l'analyse faite par la Cour, significativement inférieures à ce qui était prévu.

⁸² Et qui est cohérente avec la méthodologie du tendanciel présenté en loi de programmation des finances publiques (LPFP) de décembre 2014, c'est-à-dire au moment du lancement du plan de 50 Md€.

1 - Des économies fortement surestimées sur l'État et ses agences

L'État et ses agences devaient contribuer à hauteur de 7,4 Md€ aux économies en 2015.

Or, dans son rapport sur le budget de l'État en 2015⁸³ de mai 2016, la Cour a montré que les économies réalisées sur le budget général hors dotations aux collectivités locales, hors pensions, hors charges d'intérêts et hors prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne se limitaient à 1,7 Md€ entre l'exécution 2014 et l'exécution 2015 ou 3,3 Md€ si l'on prend en compte les dépenses militaires initialement prévues sur le CAS hertzien⁸⁴, à hauteur de 1,6 Md€ environ, et exécutées finalement sur le budget général, soit un niveau inférieur de 4,1 Md€ au montant affiché par le Gouvernement (7,4 Md€).

En outre, ces économies de 3,3 Md€ ont été constatées sur le périmètre des dépenses de l'État entrant dans le champ de la norme de dépenses hors charge de la dette et hors pensions. Or, la Cour a noté, dans son rapport sur le budget de l'État précité, que cette norme de dépenses n'a été tenue qu'avec le recours à des contournements de la norme représentant 3 Md€⁸⁵, consistant essentiellement à affecter des recettes en substitution de crédits budgétaires.

Par ailleurs, les économies recensées par le Gouvernement comprennent le ralentissement des dépenses des programmes d'investissements d'avenir (PIA) par rapport à la trajectoire initialement prévue, à hauteur d'1 Md€ en 2015. Ce ralentissement de la dépense correspond davantage à des décalages de paiements qu'à une vraie économie, car la dépense est reportée et non pas annulée, les crédits totaux destinés aux programmes d'investissements d'avenir affectés aux opérateurs restant inchangés.

⁸³ Cf. Cour des comptes, *rapport sur le budget de l'État en 2015*. La Documentation française, juin 2015, 234 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁴ Compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État*.

⁸⁵ Ces contournements représentent principalement des affectations de recettes à des entités autres que l'État et correspondent donc bien de ce fait à de moindres économies.

2 - Des économies légèrement surestimées sur les administrations de sécurité sociale

Les administrations de sécurité sociale devaient effectuer en 2015 6,2 Md€ d'économies, dont 3,2 Md€ sur l'ONDAM, 0,4 Md€ sur les dépenses de l'Unédic et 2,6 Md€ sur les autres administrations de sécurité sociale.

L'ONDAM ayant été respecté en 2015, le montant d'économies réalisées peut être considéré comme conforme au montant prévu.

Le Gouvernement considère également que l'économie de 0,4 Md€ attendue sur l'Unédic a été réalisée car les mesures prévues ont été décidées par la convention du 14 mai 2014. Néanmoins aucun chiffrage *ex post* n'a été réalisé pour vérifier que les économies effectivement réalisées correspondent au montant attendu.

Plusieurs mesures d'ampleur variable figurent au sein des économies concernant les autres administrations de sécurité sociale représentant 2,6 Md€ – dont les éléments de chiffrage ne sont pas détaillés mesure par mesure dans le Programme de stabilité d'avril 2016 et n'ont pas été communiqués à la Cour. Le tableau ci-après présente l'évaluation par la Cour des économies résultant de ces mesures. Elle s'élève à 1,6 Md€ contre 2,6 Md€ selon le Gouvernement, soit un écart de l'ordre de 1 Md€.

Cet écart correspond cependant en grande partie à une réduction du montant des économies attendues, consécutive à la révision à la baisse des prévisions d'inflation pour 2014 et 2015. Une partie de ces mesures (le décalage des dates de revalorisation notamment) produira cependant des économies ultérieurement, une fois l'inflation redevenue positive.

**Tableau n° 21 : estimation des mesures d'économies en 2015
(hors ONDAM) réalisées par les administrations de sécurité sociale
hors Unédic⁸⁶ (en Md€)**

Mesure	Estimation (en Md€)	Commentaire
Sous-indexation 2015 des pensions AGIRC-ARRCO	0	Aucune économie acquise en raison de l'inflation nulle en 2015
Décalage de la revalorisation des pensions d'avril à octobre, et mesure cumul emploi-retraite	0,1	Aucune économie sur le décalage tant que l'inflation reste nulle
Non revalorisation des prestations sociales indexées (dont pensions de retraite) avant octobre 2015	0	Aucune économie acquise en raison de la faible inflation
Étalement de la montée en charge de la réforme de la dépendance	0	L'étalement d'une montée en charge d'une mesure décidée par le Gouvernement ne correspond pas à une vraie économie.
Mesures d'économies sur la politique familiale (prime de naissance, congé parental, modulation des allocations...)	0,8	Chiffrage à partir des évaluations préalables des différents projets de loi.
Réforme du capital décès	0,2	Chiffrage à partir de l'évaluation préalable du PLFSS pour 2015.
Mesures en gestion (ralentissement des dépenses de gestion des organismes de protection sociale et des fonds d'action sanitaire et sociale, et mesures de lutte contre la fraude aux prestations sociales)	0,5	Écart entre les dépenses de gestion 2015 et ce que la CCSS de juin 2014 prévoyait. Il y a une vraie difficulté à évaluer les économies de gestion administrative en dehors de mesures clairement identifiées et quantifiables. Par ailleurs, il n'y a pas d'inflexion significative des dépenses de fonctionnement des régimes, selon le compte provisoire de l'Insee.
TOTAL	1,6	

Source : Cour des comptes à partir de l'évaluation préalable de différents projets de loi, des comptes des caisses du régime général, des comptes de l'Insee.

⁸⁶ Seules les mesures ayant potentiellement un impact sur 2015 sont présentées dans le cadre de ce tableau.

3 - Un effort demandé aux collectivités locales en ligne avec le montant affiché par le Gouvernement

Les prélèvements sur recettes versés aux collectivités territoriales (PSR CT) ont en pratique diminué de 3,5 Md€. Par ailleurs l'année 2015 a été marquée par une inflexion significative des dépenses tant d'investissement que de fonctionnement des collectivités locales. On peut donc considérer que les économies de 3,5 Md€ annoncées par le Gouvernement ont bien été réalisées.

4 - Un total d'économies pour 2015 inférieur de 6 Md€ au montant affiché par le Gouvernement

Au total, en cumulant l'ensemble des facteurs présentés dans cette partie, et en prenant comme référence le tendancier du Gouvernement, les économies réalisées en 2015 sont réelles. Néanmoins leur montant s'établit à 12 Md€ environ, soit de l'ordre des deux tiers du montant de 18,1 Md€ affiché par le Gouvernement (cf. tableau ci-après).

Une des principales sources d'écart (5,1 Md€) provient des moindres économies réalisées par l'État, pour lequel l'effort demandé était plus exigeant que pour les autres catégories d'administrations publiques. En particulier, l'État n'a pas véritablement réussi à ajuster ses dépenses au cours de l'exercice 2015 à la nouvelle cible d'économies fixée par le Gouvernement dans le Programme de stabilité d'avril 2015, comme l'a relevé la Cour dans son rapport sur le budget de l'État, qualifiant la maîtrise des dépenses de partielle et ses résultats de fragiles.

En outre, une partie de cette surévaluation des mesures d'économie provient de la révision à la baisse des prévisions d'inflation : certaines produiront des économies à moyen terme lorsque l'inflation sera de nouveau nettement positive, et en particulier les économies liées au décalage de l'indexation sur l'inflation de certaines prestations.

Tableau n° 22 : examen par la Cour des mesures d'économies pour 2015 du plan de 50 Md€ présenté par le Gouvernement (en Md€)

Catégorie d'APU	Mesure	Chiffrage Gouvernement (P. Stab d'avril 2016)	Estimation de la Cour
APUC (État + ODAC) (A)	État : Baisse des crédits des ministères, abaissement de la norme en valeur	7,4	3,3
	PIA : Ralentissement des dépenses PIA par rapport à la trajectoire initialement prévue	1,0	0
	Sous total APUC	8,4	3,3
APUL (B)	APUL : Accroissement de l'effort en dépense des collectivités territoriales sous l'effet des baisses des dotations de l'État	3,5	3,5
ASSO (C)	ONDAM	3,2	3,2
	Unédic : mesures sur les droits rechargeables et le cumul salaire-allocation	0,4	0,4
	Autres ASSO	2,6	1,6
	Sous total ASSO	6,2	5,2
TOTAL (A+B+C)		18,1	12,0

Source : Cour des comptes à partir des tableaux et données présentés auparavant et du Programme de stabilité (P. Stab.) d'avril 2016

Au-delà de ce constat relatif à 2015, la révision marquée à la baisse de l'inflation par rapport à la loi de programmation des finances publiques (LFPF) de décembre 2014 n'a pas conduit le Gouvernement à diminuer à due concurrence les dépenses publiques. Cette révision de l'inflation n'a en effet été que marginalement retranscrite dans les objectifs de maîtrise de la dépense, l'écart s'élevant à 1,5 % en cumulé sur les années 2015 à 2017. Or, les recettes publiques seront affectées à due proportion par cette révision de l'inflation. Pour en compenser strictement les effets sur le déficit public, il aurait ainsi fallu que le montant global de la dépense soit réduit de 1,5 % supplémentaire, que cela passe par une révision en baisse du tendanciel ou par un montant supérieur d'économies.

Enfin, concernant 2016 et plus encore 2017, la réalisation des économies prévues à ce stade par le Gouvernement est affectée de risques importants, compte tenu des risques de dépassement, et donc de moindres économies, que la Cour a relevés dans les chapitres II et III du présent rapport concernant l'État et, dans une moindre mesure, certaines administrations de sécurité sociale.

III - La mesure de l'effort structurel permet une appréciation pertinente de la soutenabilité de la politique budgétaire

Le calcul d'une croissance tendancielle des dépenses et des économies qui en découlent est utile, avec certaines limites liées notamment à son caractère en partie conventionnel, pour aider à la prise de décision et à la formalisation d'une stratégie de consolidation budgétaire passant par la dépense.

La construction d'un tendanciel et l'élaboration de mesures d'économie par rapport à celui-ci ne permettent cependant pas de juger de la compatibilité de la politique budgétaire avec les exigences de soutenabilité des finances publiques. Il importe, pour ce faire, de mesurer l'effort structurel en dépenses, c'est-à-dire de comparer la croissance des dépenses avec la croissance spontanée des recettes permettant de financer ces dépenses qui, dans une optique de moyen terme, correspond à celle de l'économie. Dans cette même optique de moyen terme, la croissance pertinente à considérer correspond à la croissance potentielle, afin d'éviter de prendre en compte une hausse purement transitoire, de nature cyclique, de la croissance, ne permettant pas de financer durablement une hausse de dépenses.

La mesure de l'effort structurel est affectée d'incertitudes, parce qu'elle dépend de l'évaluation de la croissance potentielle, qui n'est pas une grandeur observée, mais doit être estimée à l'aide de techniques statistiques. Mais, outre qu'elle seule permet de mesurer la contribution des dépenses à l'amélioration structurelle du solde public, le fait qu'il existe de nombreuses estimations de la croissance potentielle, notamment par les organisations internationales ou la Commission européenne, permet de recouper les évaluations des économies⁸⁷ : on peut ainsi en apprécier à la fois l'incertitude, du fait de la pluralité des montants qui en ressortent, et la robustesse, selon que les évaluations vont toutes dans le même sens ou pas.

⁸⁷ Ce que ne permet pas aujourd'hui la notion de tendanciel, que seul le Gouvernement calcule.

Pour un pays comme la France, qui n'a pas atteint son objectif structurel de moyen terme et qui n'a donc pas un déficit soutenable, les règles européennes (cf. chapitre V) exigent un effort structurel d'au moins 0,5 point de PIB.

Or, en 2015, l'effort structurel en dépenses est évalué par le Gouvernement à seulement 0,4 point de PIB, soit un peu plus de 8 Md€. Un tiers de cet « effort » provient en outre de la charge d'intérêts, un poste de dépenses dont la baisse en 2015 ne peut pas être attribuée aux décisions des pouvoirs publics parce qu'elle découle de la baisse des taux d'intérêt sur les marchés financiers. Hors charge d'intérêts, l'effort n'est ainsi que de 0,3 point de PIB. Avec les évaluations de croissance potentielle de la Commission européenne qui diffèrent de celles du Gouvernement, l'effort serait plus modéré d'environ 0,1 point de PIB, soit 2 Md€ et n'atteindrait plus que 0,2 point de PIB.

Au total, l'effort structurel en dépenses réalisé en 2015 est inférieur d'environ 0,3 point de PIB, soit 6 Md€, à celui qui aurait été nécessaire pour assurer sur le moyen terme la soutenabilité de la politique budgétaire. Cette différence correspond à l'écart relevé entre les économies attendues en 2015 dans le plan du Gouvernement et celles réalisées.

CONCLUSION

Le Gouvernement a annoncé un programme d'économies de 50 Md€ sur les trois années 2015 à 2017. Le calcul de ces économies repose sur l'évaluation d'une croissance tendancielle des dépenses, c'est-à-dire « à politique inchangée ».

L'évaluation de la croissance tendancielle des dépenses publiques repose sur des méthodes diverses et parfois contestables. En effet, si la croissance à politique inchangée peut être définie assez naturellement pour des dépenses comme les prestations sociales, qui sont très largement déterminées par l'application d'une législation, cette définition ne peut pas être appliquée à d'autres postes de dépense dont les pouvoirs publics ont plus directement la maîtrise, comme les investissements ou les dépenses de fonctionnement.

L'examen des hypothèses retenues par le Gouvernement révèle qu'elles conduisent à une évaluation plutôt élevée de la croissance tendancielle et à majorer d'autant les économies affichées.

Même avec les hypothèses retenues par le Gouvernement, la Cour estime que le montant d'économies réalisé en 2015 (12 Md€) est réel, mais sensiblement inférieur au montant affiché par le Gouvernement (18,1 Md€), du fait essentiellement de l'État.

Si la construction d'un tendanciel portant sur les dépenses est utile pour aider à la prise de décision et à la formalisation d'une stratégie de consolidation budgétaire passant par la dépense, elle ne permet pas de juger de la soutenabilité des finances publiques. C'est l'effort structurel en dépenses, bâti sur l'écart entre la croissance de la dépense publique et la croissance potentielle de l'économie, qui le permet.

Ainsi, l'effort structurel en dépenses réalisé en 2015 est inférieur d'environ 0,3 point de PIB, soit 6 Md€, à celui qui aurait été nécessaire pour assurer à moyen terme la soutenabilité de la politique budgétaire. Cette différence correspond à l'écart relevé entre les économies attendues en 2015 dans le plan du Gouvernement et celles réalisées.

Au total, l'effort d'économies en dépenses est inférieur en 2015 à l'ambition affichée dans le programme d'économies du Gouvernement et à l'effort structurel en dépenses nécessaire pour assurer la soutenabilité de la politique budgétaire.

Chapitre V

Les nouvelles règles européennes relatives à la gouvernance des finances publiques : un premier bilan

À la suite de la crise financière de 2008, la situation budgétaire des pays de la zone euro s'est rapidement dégradée et certains d'entre eux ont rencontré des difficultés à se financer sur les marchés. Une première réponse à la crise de la zone euro a consisté en la création de mécanismes de soutien (Fonds européen de stabilité financière, puis Mécanisme européen de stabilité) permettant de se substituer aux marchés pour financer ces États.

Les difficultés rencontrées alors par les pays membres de la zone euro ont mis en lumière la divergence des situations économiques et budgétaires de ces pays, incompatible avec le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

Les États membres de l'Union européenne, et plus particulièrement ceux de la zone euro, ont donc également cherché à améliorer le cadre institutionnel de la zone. Sur le plan macroéconomique a ainsi été mise en œuvre la procédure qui vise à diagnostiquer les éventuels déséquilibres macroéconomiques affectant un pays, afin de les corriger avant qu'ils ne posent un risque pour la stabilité macroéconomique du pays considéré et de ses partenaires.

En matière de finances publiques, deux règlements et un traité sont venus renforcer la gouvernance budgétaire au niveau européen. Ce renforcement s'est accompagné d'une innovation : l'obligation de décliner les principes européens dans le processus budgétaire de chaque État membre, en intégrant le corpus juridique du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et les dispositions du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) (cf. encadrés ci-après) dans le cadre du droit national. Ces dispositions visent à garantir à la fois une meilleure appropriation des règles par les États membres et leurs Parlements et leur application stricte en ancrant la discipline budgétaire commune dans le droit national. Les nouvelles obligations qui incombent à chaque État et figurent dans un ensemble de textes adoptés entre 2010 et 2013, peuvent être regroupées en trois catégories :

- la mise en œuvre d'une règle d'équilibre structurel des finances publiques, dont le respect est surveillé par un comité budgétaire indépendant. La règle doit s'accompagner d'un mécanisme de correction, qui doit se déclencher automatiquement en cas de déviation par rapport à la trajectoire programmée ;
- un examen *ex ante* des projets de budget nationaux⁸⁸ par la Commission européenne, afin de vérifier que les projets de loi de finances répondent aux recommandations du Conseil. Les budgets doivent être fondés sur des prévisions macroéconomiques « réalisées ou approuvées par des organismes indépendants », et la Commission européenne peut demander une révision du projet en cas de non-conformité sérieuse avec les règles du PSC ;
- l'adoption de normes de présentation et de règles minimales communes en matière de préparation des budgets nationaux et de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Ce chapitre présente et compare les principales dispositions retenues par les différents pays européens et par la France pour se conformer à ces nouvelles obligations, en particulier celles relevant de la première catégorie. Aux termes de l'article 8 du TSCG, elles devraient également faire « *en temps utile* » l'objet d'un rapport de la Commission européenne.

⁸⁸ Appelés « projets de plans budgétaires ».

Les développements qui suivent montrent que la règle d'équilibre structurel des finances publiques, pertinente dans son principe, s'est révélée malaisée à mettre en œuvre (I), que le « mécanisme de correction » joue en pratique une fonction d'alerte (II) et que les institutions budgétaires indépendantes constituent une avancée réelle (III). Ce premier bilan de la réforme de la gouvernance conduit à ouvrir une réflexion sur les pistes d'amélioration du pilotage des finances publiques en France, à cadre constitutionnel constant (IV).

Les textes européens qui encadrent la gouvernance nationale des finances publiques

Les dispositions qui renforcent la gouvernance nationale des finances publiques sont inscrites dans plusieurs textes adoptés par les États européens entre 2010 et 2013. Certaines figurent dans des règlements européens et sont donc d'application directe, d'autres relèvent d'une directive, dont les dispositions ont dû être transposées en droit national, d'autres enfin sont inscrites dans un Traité international engageant les États signataires. Ces sources hétérogènes incluent :

- le « *six-pack* », qui désigne un ensemble de six textes⁸⁹ proposés par la Commission européenne le 29 septembre 2010, adoptés par le Parlement européen et le Conseil européen le 8 novembre 2011 et entrés en vigueur le 13 décembre 2011. Parmi eux, la directive sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres vise à garantir des règles budgétaires nationales minimales dans les États membres. Les dispositions des autres textes (cinq règlements) ont pour objectif de renforcer les règles du PSC, de prévenir et de corriger les déséquilibres macroéconomiques, et d'introduire des sanctions financières pour fraude statistique ;

- le **Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance** (TSCG) adopté par les États membres de la zone euro et 8 autres États de l'Union européenne le 9 décembre 2011, signé le 2 mars 2012⁹⁰ et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Le TSCG inclut le « pacte budgétaire » qui impose une règle nationale d'équilibre structurel des finances publiques⁹¹ ;

⁸⁹ Règlements (UE) n°1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, et directive 2011/85/UE.

⁹⁰ Le TSCG a été signé par les États membres de l'Union européenne, hormis le Royaume-Uni et la République Tchèque.

⁹¹ Le TSCG est complété par une communication de la Commission européenne sur les principes communs pour les mécanismes de correction, qui a été endossée par le Conseil ECOFIN.

- le « *two-pack* », qui désigne deux règlements⁹² supplémentaires proposés par la Commission européenne le 23 novembre 2011, adoptés par le Parlement européen et le Conseil ECOFIN le 21 mai 2013 et entrés en vigueur le 30 mai 2013. Ses dispositions portent sur le renforcement de la surveillance budgétaire *ex ante* pour les États membres de la zone euro, notamment un droit de regard de la Commission sur les budgets nationaux, et sur l'assistance aux États membres soumis à une forte pression financière.

I - Les règles budgétaires : des principes pertinents, mais une mise en œuvre malaisée

Les textes européens ont sensiblement modifié les règles budgétaires gouvernant les finances publiques dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (cf. encadré pour une vision d'ensemble) en introduisant une règle d'équilibre budgétaire structurel et des dispositions contraignantes sur la convergence vers cet objectif.

Les règles du Pacte de stabilité et de croissance

Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), adopté en juin 1997, a pour objectif de coordonner les politiques budgétaires nationales des États membres et de garantir des finances publiques proches de l'équilibre ou en excédent contribuant à la stabilité de la monnaie unique. Le PSC désigne en pratique un ensemble de textes : l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au TFUE, deux règlements (n°1466/97 et 1467/97) et un « code de conduite » qui précisent la mise en œuvre de certaines dispositions.

Il a fait l'objet de plusieurs réformes, en 2005 puis en 2011 (dans le cadre du « *six-pack* »), visant à la fois à renforcer ses règles, pour qu'elles s'appliquent avec davantage de rigueur et une meilleure efficacité, et à les rendre moins rigides, pour tenir compte de la situation économique particulière des différents États membres.

⁹² Règlement (UE) n°472/2013 et 473/2013.

Le PSC comporte deux volets :

(i) un **volet préventif** qui organise la surveillance multilatérale des finances publiques des États membres, qui doivent mener une politique budgétaire permettant d'atteindre leur objectif budgétaire de moyen terme (OMT) fixé dans leur Programme de stabilité ou de convergence. L'OMT, défini comme un objectif de solde structurel, doit être proche de l'équilibre ou en excédent. S'ils ne le respectent pas, les États membres doivent converger vers leur OMT au rythme minimal de 0,5 point de PIB d'amélioration de leur solde structurel chaque année, et, lorsqu'ils l'ont atteint, ils ne doivent plus s'en écarter ;

(ii) un **volet correctif** qui permet de déclencher une procédure pour déficit public excessif (DPE) en cas de franchissement de la limite des 3 % de déficit nominal⁹³, assortie de la possibilité de sanctions prévues par le TFUE (amendes, suspension des fonds structurels ou des prêts de la banque européenne d'investissement – BEI). Cette procédure doit jouer à la fois un rôle dissuasif en incitant les États membres à mener une politique budgétaire prudente et un rôle correctif en cas de non-respect des engagements.

La France est actuellement sous procédure DPE, ouverte depuis 2009. Huit autres États membres sont également en volet correctif : la Croatie, le Royaume-Uni et la Slovénie, s'ajoutent aux cinq États membres qui sont ou ont été sous programme d'aide financière (Espagne, Chypre, Grèce, Irlande, Portugal). Le délai de retour sous 3 % accordé à la France (2017) est le plus lointain.

Dans le cadre de l'examen des projets de budget pour 2016, le projet de loi de finances français a été considéré comme « conforme dans l'ensemble » à ses engagements. La Commission européenne a considéré que quatre États membres étaient en risque de ne pas respecter leurs engagements, dont l'Italie (en volet préventif) et l'Espagne (en volet correctif) : leur déficit effectif se réduit, sous l'effet du retour d'une conjoncture plus favorable, mais leur déficit structurel s'accroît.

⁹³ Une procédure DPE peut également être ouverte pour un État membre dont la dette serait supérieure à 60 % du PIB et ne réduirait pas son écart à la cible de 60 % à un rythme d'au moins 1/20^{ème} par an en moyenne sur trois ans.

A - La règle d'équilibre structurel des finances publiques

1 - Les dispositions des textes européens

Aux termes du TSCG, chaque État doit se doter d'une règle d'équilibre structurel des finances publiques, qui couvre l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques, et qui inscrit dans la réglementation nationale l'objectif de moyen terme (OMT) comme un objectif à valeur juridiquement contraignante.

Cet objectif « d'équilibre structurel » reprend un des principaux concepts sur lequel se fonde la gouvernance commune des finances publiques au niveau européen (cf. encadré ci-dessus). Il correspond à un niveau de solde structurel⁹⁴ qui garantit la soutenabilité budgétaire. Fixé par chaque État membre conformément à une méthode homogène de calcul⁹⁵, l'OMT ne peut être inférieur à un solde structurel de - 0,5 point de PIB, excepté pour les États membres peu endettés, et présentant donc peu de risques en terme de soutenabilité budgétaire, qui peuvent bénéficier d'un plancher de - 1,0 point de PIB⁹⁶.

Le TSCG précise que la règle d'équilibre structurel des finances publiques doit être transcrite en droit national « 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 ».

Les États membres doivent ainsi inscrire dans leur législation un objectif de solde des finances publiques, défini, comme pour les règles européennes, en termes structurels. Cet objectif tient compte de la situation au regard du cycle économique et doit permettre de mieux assurer la cohérence de la programmation nationale des finances publiques avec les objectifs du PSC.

⁹⁴ Solde public corrigé des effets de la conjoncture, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, cf. encadré *infra*.

⁹⁵ La méthode de calcul, agréée en commun par les États membres, est explicitée dans le « code de conduite » du PSC.

⁹⁶ Le critère d'OMT retenu dans le TSCG est plus strict que celui du volet préventif du PSC qui fixe un OMT minimal de 1 point de PIB pour tous les États membres.

Cependant, ce rapprochement des concepts n'en garantit pas la parfaite cohérence : les dispositions européennes reconnaissent aux États la possibilité de s'appuyer sur leurs propres méthodes de calcul du solde structurel – notamment sur leur propre estimation du PIB potentiel – et des écarts entre les estimations présentées par un État membre et celles de la Commission européenne sont donc possibles. En effet, le PIB potentiel et donc le solde structurel ne sont pas directement mesurables et leur évaluation s'appuie sur une modélisation du fonctionnement de l'économie et la mise en œuvre de techniques statistiques potentiellement variées. Des choix techniques différents, motivés éventuellement par des considérations politiques, peuvent ainsi conduire à des évaluations différentes.

Les fragilités méthodologiques qui entourent la mesure du solde structurel handicapent également le contrôle du respect de l'objectif inscrit dans la législation nationale : si sa réalisation est soumise à estimation et à révisions, son caractère opposable et donc contraignant en est fragilisé.

2 - Les choix de transposition

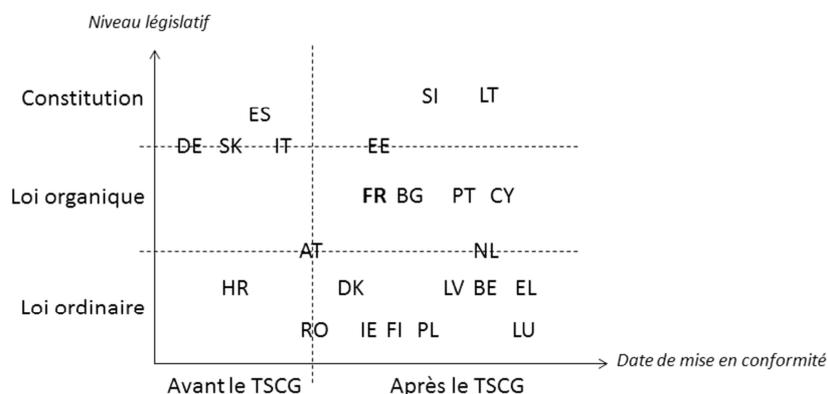
a) Les dispositions retenues par les pays européens

La Cour s'est livrée à l'exercice, nécessairement fragile compte tenu des spécificités des droits nationaux, consistant à comparer la transposition dans les législations des États membres des règles du TSCG. Il ressort de cette analyse que la grande majorité des pays de l'Union a inscrit dans sa législation nationale les dispositions des textes européens postérieurement à la signature du TSCG et dans des lois organiques ou ordinaires, avec, comme en France (cf. *infra*), une loi de haut rang contenant des principes généraux combinée à une législation secondaire ou un décret d'application précisant les règles chiffrées.

Seuls quelques pays (ceux qui figurent à gauche du trait pointillé vertical dans le schéma n° 1) avaient déjà inscrit dans leur législation des dispositions équivalentes à celles qui figurent dans le TSCG et n'ont donc pas eu à le transposer dans leur droit national.

Une minorité d'États a choisi la voie d'une modification de la Constitution (notamment l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, le plus souvent avant même la signature du TSCG), sans toujours exprimer la règle d'équilibre structurel par un objectif chiffré (cas de l'Italie). Parmi eux, certains ont néanmoins dû prendre des dispositions complémentaires pour se conformer pleinement au traité⁹⁷.

Schéma n° 1 : conformité avec les dispositions du TSCG



Source : Cour des comptes

La plupart des États ont, comme la France, fait une référence directe aux dispositions du TSCG pour la définition de l'OMT minimal. Ce choix permet une mise à jour automatique en cas de révision au niveau européen⁹⁸.

⁹⁷ La règle de « frein à la dette » allemande a été introduite dans la Loi fondamentale en 2009, mais la limitation du déficit structurel de l'ensemble des administrations publiques à 0,5 point de PIB a été inscrite dans une loi organique en 2013. Autre exemple, la Slovaquie a créé son Conseil de responsabilité budgétaire *via* un amendement de sa Constitution fin 2011 ; en revanche la transposition du TSCG s'est faite par loi ordinaire fin 2013.

⁹⁸ Par exemple, le *Fiscal Responsibility Act* irlandais prévoit que l'OMT est celui qui prévaut au niveau européen. L'Irlande a donc dû réviser son OMT à la hausse (- 0,5 % du PIB en 2011 ; 0 % du PIB en 2015) pour tenir compte de la forte augmentation de sa dette sur la période, conformément aux règles de calcul de l'OMT minimal dans le code de conduite du PSC.

Certains pays ont néanmoins inscrit leur propre objectif chiffré de solde structurel minimal dans leur droit national comme, par exemple, la Belgique, l'Allemagne ou l'Espagne, à des niveaux respectant les *minima* européens actuels.

Seuls trois pays ont introduit des minima plus contraignants que ceux retenus dans les règles européennes : l'Autriche (- 0,45 point de PIB), l'Espagne (équilibre ou excédent structurel pour toutes les administrations publiques, avec une tolérance allant jusqu'à - 0,4 point de PIB en cas de mise en œuvre de réformes structurelles ayant des effets budgétaires à long terme), et la Suède (l'équilibre structurel y est défini comme un excédent de 1 point de PIB sur la durée du cycle économique).

Si, pour plusieurs pays, les objectifs apparaissent particulièrement contraignants ou intangibles (notamment s'ils sont directement inscrits dans la Constitution), certains ne s'appliqueront en pratique qu'après une période de transition permettant d'assainir la situation des finances publiques. C'est par exemple le cas en Autriche, où la règle n'entrera en vigueur qu'en 2017 ou en Espagne où elle s'appliquera à compter de 2020.

Certains pays, à structure fédérale, ont introduit des objectifs différenciés pour les différents niveaux d'administrations. C'est le cas par exemple de la Belgique, où un accord de coopération entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires prévoit que le Programme de stabilité répartisse les objectifs nominaux et structurels entre les différents niveaux d'administration. En Allemagne, les *Länder* devront, à partir de 2020, avoir un budget en équilibre structurel, alors que la limite pour le budget fédéral, un déficit structurel maximal de 0,35 point de PIB, s'appliquera à partir de 2016.

b) Les dispositions retenues par la France

La France a adopté un décembre 2012 une loi organique⁹⁹ dont les dispositions visent à se conformer aux prescriptions européennes¹⁰⁰. Celle-ci impose que les lois de programmation des finances publiques

⁹⁹ Loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

¹⁰⁰ Dans sa décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, le Conseil Constitutionnel a jugé que dans la mesure où le TSCG imposait la transposition de l'OMT « 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 », l'utilisation de la deuxième branche de l'alternative n'imposait pas une révision de la constitution.

(LPFP), introduites par la révision constitutionnelle de 2008¹⁰¹, soient enrichies, notamment en fixant l'OMT retenu pour la période de programmation et défini conformément aux règles européennes. La LPFP du 31 décembre 2012 pour les années 2012 à 2017 a ainsi retenu un objectif d'équilibre structurel pour l'ensemble des administrations publiques ; celle du 29 décembre 2014 pour les années 2014 à 2019 l'a revu à la baisse, et fixé à - 0,4 point de PIB.

La transposition du traité par la loi organique répond à l'exigence de « dispositions contraignantes et permanentes ». Pour autant, la contrainte imposée par les dispositions organiques n'est qu'une contrainte de procédure et non pas une contrainte juridique. Ce n'est ainsi pas au niveau de la loi organique, mais dans la LPFP qu'est fixé l'OMT. La LPFP étant une loi ordinaire, qui n'a pas de portée supérieure à celle des lois de finances, ces dernières peuvent donc s'en écarter à tout moment, sous réserve de le justifier, en application du principe du « *comply or explain* » (se conformer ou expliquer). Ainsi, alors que la LPFP de décembre 2012 prévoyait de ramener le déficit public structurel à 1,6 point de PIB en 2013, puis à 1,1 point de PIB en 2014, la loi de finances pour 2014 a été bâtie sur des prévisions de déficit structurel de respectivement 2,6 et 1,7 points de PIB en 2013 et 2014.

L'actualisation, chaque année en avril, du Programme de stabilité envoyé à la Commission européenne peut également modifier la trajectoire de finances publiques sans actualisation concomitante de la LPFP. Cette dernière peut donc être rapidement caduque alors même qu'elle est censée être la pierre angulaire de la transposition du TSCG, incorporant l'OMT. En pratique, le Programme de stabilité, révisé chaque année, est devenu un outil tout aussi central de la programmation, alors qu'au contraire de la LPFP, il fait l'objet d'un simple débat au Parlement, suivi dans certains cas seulement d'un vote qui, de plus, n'engage pas la responsabilité du Gouvernement, dans le cadre de la procédure prévue par l'article 50-1 de la Constitution¹⁰².

¹⁰¹ L'article 34 de la Constitution comprend désormais les dispositions suivantes : « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par les lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. ».

¹⁰² La loi organique du 17 décembre 2012 prévoit simplement que des débats puissent être organisés au Parlement (article 10).

B - La trajectoire de convergence vers l'OMT

1 - Les dispositions des textes européens

Le TSCG prévoit que les États parties au traité « veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. »

Le rythme de convergence vers l'OMT est donc adapté à la situation de chaque pays, pour tenir compte à la fois de la situation de ses finances publiques à la date d'entrée en vigueur des règles, de son OMT et du rythme soutenable d'ajustement à réaliser pour l'atteindre. Il ne prend toutefois pas en compte les éventuelles externalités que peut exercer le rythme d'ajustement d'un pays sur l'économie de ses partenaires. La juxtaposition de plans d'ajustement nationaux ne permet pas une appréhension globale du rythme agrégé de consolidation souhaitable pour la zone euro dans son ensemble.

En pratique, l'application de cette disposition peut poser problème lorsque l'évaluation *ex ante* de la situation budgétaire d'un État diffère entre l'État membre lui-même et la Commission européenne chargée de proposer le calendrier de convergence¹⁰³, du fait d'estimations différentes du solde structurel. Une autre difficulté réside dans les éventuelles révisions *ex post* des estimations qui peuvent modifier la trajectoire ou l'évaluation de l'effort réalisé (cf. encadré ci-après).

¹⁰³ Conformément à la disposition du TSCG, la Commission a proposé le calendrier de convergence dans le cadre des recommandations du Conseil du printemps 2013. Celui-ci peut être révisé dans les recommandations ultérieures, selon les procédures européennes habituelles.

**Les difficultés posées par des différences d'estimation :
une illustration dans le cas de l'Espagne**

Au moment de fixer le calendrier de convergence au printemps 2013, la Commission estimait le « point de départ » du solde structurel de l'Espagne à - 5,5 points de PIB en 2012, alors que celle-ci retenait - 4,3 points de PIB dans son Programme de stabilité, soit plus d'un point d'écart¹⁰⁴. En conséquence, la Commission retenait une trajectoire ne convergeant vers l'OMT qu'en 2018, contre 2016 selon le Gouvernement espagnol.

Dans sa dernière prévision (février 2016), la Commission européenne a toutefois nettement révisé son évaluation de PIB potentiel, et donc de solde structurel, pour 2012 : elle estime désormais le solde structurel de l'Espagne en 2012 à - 3,4 points du PIB, soit plus de 2 points au-dessus de l'estimation effectuée il y a trois ans portant sur une même donnée du passé, ce qui conduit à atteindre l'OMT dès 2016, sans révision du rythme d'ajustement attendu¹⁰⁵. Malgré cette situation *a priori* moins dégradée, l'Espagne n'envisage pourtant désormais d'atteindre l'équilibre structurel qu'en 2019, car elle a choisi de ralentir le rythme de son ajustement, très en deçà des objectifs du Programme de stabilité¹⁰⁶, en mettant l'accent sur la réduction de son déficit effectif permis par une croissance forte et en ignorant son objectif de solde structurel.

Pour limiter ces risques d'appréciations différentes, le TSCG comme le PSC prévoient, depuis la réforme de 2010, que « les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes ». Il s'agit ici d'évaluer la politique budgétaire à partir de « l'effort structurel » réalisé en analysant directement les mesures budgétaires mises en œuvre en dépenses et en recettes, indépendamment du niveau ou des révisions du solde structurel et donc de l'écart de production (cf. encadré ci-après). La mesure de « l'effort structurel » s'affranchit de l'estimation de la part

¹⁰⁴ Cet écart s'explique par un écart de production estimé alors par la Commission européenne à - 4,6 % du PIB en 2012, contre - 7,7 % dans le Programme de stabilité de l'Espagne.

¹⁰⁵ Il s'agit toujours de celui recommandé dans le cadre de la procédure pour déficit excessif de juin 2013 (1,1 point en 2013, 0,8 point en 2014 et en 2015 et 1,2 point en 2016).

¹⁰⁶ Dans son Programme de stabilité d'avril 2015, elle prévoit un ajustement de 0,2 point en 2015 et 0,1 point en 2016.

cyclique des recettes, mais dépend toutefois toujours de l'estimation du PIB potentiel pour fixer le rythme de croissance de référence des dépenses. L'indicateur, qui s'approche davantage d'une mesure de la part proprement discrétionnaire de la politique budgétaire, n'est donc pas exempt de certaines des limites déjà relevées concernant le solde structurel.

Solde, ajustement et effort structurels

Le fondement d'une analyse « structurelle » des finances publiques est de séparer la partie du solde nominal qui est imputable à la conjoncture économique de celle qui dépend des décisions discrétionnaires de politique budgétaire. Ainsi, une récession peut conduire à la fois à dégrader le solde « conjoncturel » en diminuant mécaniquement les recettes (moins de TVA car moins de consommation, moins d'impôt sur les sociétés car moins de résultats, etc.), et à dégrader le solde « structurel » si le Gouvernement décide de mettre en œuvre un plan de relance de l'économie (dépenses d'investissement pour soutenir l'activité, baisses d'impôts, etc.).

La partie « structurelle » du solde public est donc celle qui doit permettre de mesurer l'orientation de la politique budgétaire menée par le Gouvernement.

Dans la mesure où la part « structurelle » du solde public ne peut être qu'estimée à partir d'une analyse de la position de l'économie dans le cycle, par nature inobservable, il n'existe cependant pas une mesure unique ni un concept dominant pour suivre la politique budgétaire. Le choix de la trajectoire de finances publiques peut reposer sur :

- le solde structurel « en niveau », qui permet d'estimer l'écart à combler par rapport à l'OMT, lui-même fixé en niveau. Il est néanmoins fortement dépendant de l'estimation du niveau de l'écart de production, incertaine notamment en période de sortie de crise et de croissance atone prolongée, et qui peut être fortement révisée y compris en raison de la révision de données du passé (PIB, PIB potentiel, solde nominal, etc.) ;

- « l'ajustement » structurel, qui est la variation du solde structurel d'une année sur l'autre, est moins sensible aux révisions de données, mais ne permet plus de se situer par rapport à l'OMT ;

• « l'effort » structurel, qui vise à mesurer la part proprement discrétionnaire de l'évolution du solde structurel. Du fait de sa méthode d'estimation, ce dernier inclut en effet une composante non discrétionnaire *via* les effets d'élasticités fiscales notamment¹⁰⁷. L'effort structurel est la somme des mesures nouvelles en recettes et de l'effort en dépenses, qui mesure l'écart entre la croissance des dépenses et celle du PIB potentiel. S'il mesure au plus près les effets de la politique budgétaire, l'effort structurel reste donc en partie dépendant de l'estimation du PIB potentiel. Cette dernière est néanmoins soumise à des révisions de moindre ampleur que l'écart de production.

2 - Les choix de transposition

a) Les dispositions retenues par les pays européens

Les dispositions retenues pour assurer la convergence vers l'OMT sont assez hétérogènes. Certains pays ont fixé le sentier de convergence en introduisant soit un minimum d'ajustement structurel à réaliser chaque année (par exemple le Portugal), soit une échéance pour atteindre l'OMT (par exemple la Lituanie), soit les deux (par exemple l'Autriche et l'Espagne).

Le calendrier de convergence proposé par la Commission au printemps 2013 s'est avéré difficile à respecter pour plusieurs pays (cf. tableau ci-après). Il était en effet très ambitieux en rythme et en durée au vu des performances enregistrées par le passé dans les pays de l'OCDE¹⁰⁸. En conséquence, les objectifs et échéances ont été révisés de manière pragmatique au niveau européen au fur et à mesure des réexamens de la situation économique et budgétaire des États membres, et le calendrier de convergence fixé en 2013 peut être aujourd'hui considéré comme caduc pour plusieurs pays.

¹⁰⁷ L'estimation du solde structurel est réalisée, par convention, à partir d'élasticités moyennes observées sur le passé. Ainsi, si une année donnée, l'élasticité constatée des recettes est inférieure à l'élasticité moyenne, il en résultera que la composante conjoncturelle des recettes aura été surestimée et que, par voie de conséquence, le déficit structurel sera également surestimé.

¹⁰⁸ OCDE, BARNES S., DAVIDSSON D. et RAWDANOWICZ Ł. "Europe's New Fiscal Rules", *OECD Economics Department Working Papers n°972*, juin 2012.

**Tableau n° 23 : calendrier de convergence vers l'OMT fixé en 2013
par la Commission européenne**

État membre	Date cible d'atteinte de l'OMT ⁽¹⁾	Dernière prévision de solde structurel pour l'année concernée ⁽²⁾
Allemagne	maintien à l'OMT	> 0
Autriche	2015	- 0,3
Belgique	2016	- 2,4
Espagne	2018	- 2,5 (2017*)
France	2016	- 2,3
Italie	2014	- 1,1
Pays-Bas	2015	- 1,2

Sources : ⁽¹⁾ Recommandations du Conseil de juillet 2013 ; ⁽²⁾ Prévision d'hiver de la Commission européenne (février 2016) ; * pour l'Espagne, il n'existe pas encore de prévision pour l'année 2018.

Note de lecture : les cases blanches de la dernière colonne signifient que l'État membre concerné a ou aura à peu près respecté son engagement ; les cases hachurées qu'il n'en est ou n'en sera pas loin mais ne l'a ou l'aura pas respecté et les cases grisées qu'il ne l'a ou l'aura probablement pas respecté.

b) Les dispositions retenues par la France

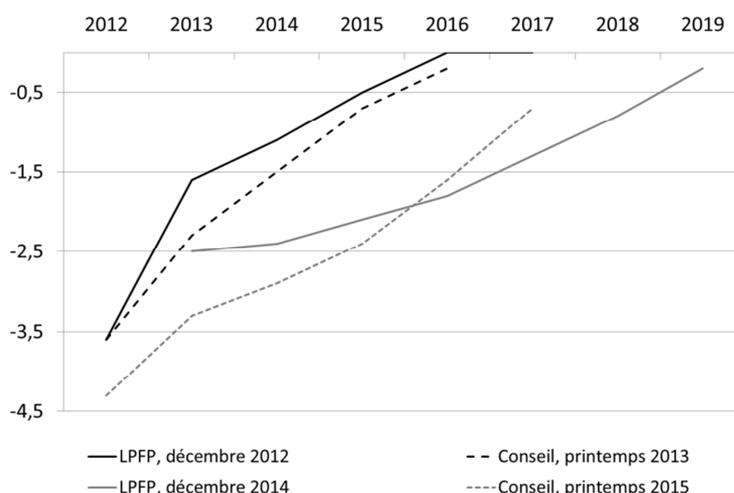
La loi organique du 17 décembre 2012 prévoit que la LPFP détermine la trajectoire de finances publiques, définie en soldes effectif et structurel et sur une période d'au moins trois ans, pour réaliser l'OMT. La LPFP du 31 décembre 2012 avait programmé l'atteinte de l'OMT en 2016, en cohérence avec le calendrier de convergence proposé par la Commission au printemps 2013 (cf. graphique ci-après). La trajectoire de solde structurel a été ensuite fortement révisée à la baisse : l'atteinte de l'OMT a ainsi été reportée à 2019 dans la LPFP du 29 décembre 2014 et, en outre, fixée en retrait par rapport à la recommandation du Conseil révisée de mars 2015, notamment à partir de 2016.

En raison d'une estimation différente de la croissance potentielle et donc du niveau de l'écart de production, le niveau du solde structurel de la France diffère aujourd'hui quelque peu selon les estimations, et donc corrélativement la distance qui le sépare de l'équilibre. Selon le Gouvernement, le déficit structurel serait limité à - 2,0 % du PIB en 2014, avec un écart de production (*output gap*) de - 3,3 %. Pour la Commission européenne, le FMI et l'OCDE¹⁰⁹, l'écart de production serait moins creusé (respectivement - 1,8 %, - 2,5 % et - 2,2 %), en lien avec une capacité de

¹⁰⁹ Prévisions respectivement : février 2016, octobre 2015 et novembre 2015.

rebond moindre de l'économie française, et donc le solde structurel serait plus dégradé (respectivement - 2,9 %, - 2,4 % et - 2,5 %). À rythme de consolidation inchangé, la France mettrait donc, avec ces évaluations, plus longtemps à atteindre l'équilibre que ce qu'elle annonce (2019).

Graphique n° 29 : trajectoires de solde structurel recommandées par le Conseil européen et retenues par la France (en points de PIB)



Source : Lois de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 et du 29 décembre 2014 ; recommandations du Conseil européen du 21 juin 2013 et du 10 mars 2015

C - Les autres règles budgétaires

D'autres règles budgétaires que celle de l'équilibre structurel prévue par le TSCG encadrent l'évolution des finances publiques et le pilotage de la politique budgétaire au niveau national, certaines préexistant à la réforme de la gouvernance budgétaire engagée après la crise de 2008-2009 par l'Union européenne.

En France, la LPFP définit ainsi notamment les « normes de dépenses » de l'État¹¹⁰, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et l'objectif d'évolution de la dépense publique locale

¹¹⁰ Plafonds de crédits, de prélèvements sur recettes et de taxes affectées.

(ODEDEL)¹¹¹ qui sont considérés comme des « règles budgétaires chiffrées » au sens de la directive du 8 novembre 2011. Les LPFP ont ainsi pris plus de poids et de consistance en intégrant l'ensemble des instruments existants de pilotage de la dépense. La transposition du TSCG a aussi été l'occasion, dans d'autres pays, de mettre en concordance les règles nationales avec les règles européennes, par exemple aux Pays-Bas¹¹².

De nombreux pays pilotent la dépense en fixant des plafonds pluriannuels en programmation (par exemple plafonds quadri-annuels au Danemark et en Finlande), ou en encadrant son rythme de croissance (par exemple l'Espagne fixe un objectif d'évolution des dépenses en référence au rythme de croissance de l'économie).

Certaines règles encadrent spécifiquement certains sous-secteurs des administrations publiques, comme la « règle d'or » des collectivités locales en France et en Italie qui limite la capacité d'endettement à la section d'investissement, ou la fixation d'un niveau-limite à l'endettement pour les différents niveaux d'administration en Espagne.

Enfin, plusieurs pays ont adopté des règles qui portent sur l'évolution de la dette : outre celle qui s'applique à tous dans le cadre du PSC (réduction de l'écart de la dette à 60 % du PIB au rythme de 1/20^e par an en moyenne sur trois ans), certains pays de l'Est de l'Europe ont introduit des limites à l'endettement dans leur Constitution¹¹³ ; d'autres imposent le rattrapage de l'effet sur la dette des dérapages du déficit par rapport à la trajectoire fixée (règles dites de « freins à l'endettement » en Allemagne et en Autriche, cf. encadré *infra*).

¹¹¹ L'ODEDEL a été instauré par la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

¹¹² Cour des comptes des Pays-Bas, « European Economic Governance - European coordination of budgetary and macroeconomic policies and the position of the Netherlands », septembre 2014.

¹¹³ Hongrie, Pologne, République Tchèque et Slovaquie. En Slovaquie, par exemple, la limite à l'endettement a été fixée à 60 % du PIB à partir de 2017, et sera ramenée à 50 % d'ici 2027. En cas de dépassement, le Gouvernement devra solliciter un vote de confiance du Parlement. Dès à présent, des restrictions à la politique budgétaire sont appliquées aux seuils de 50 % (obligation de présenter des mesures de correction), de 55 % (mise en réserve de 3 % des dépenses courantes) et de 57 % (interdiction de présenter un budget en déficit).

Les règles budgétaires chiffrées portant sur des agrégats particuliers (certaines dépenses par exemple) ou encadrant certains sous-secteurs sont utiles pour prévenir les dérapages et soutenir la mise en œuvre de la règle d'équilibre structurel des finances publiques qui porte sur le solde de l'ensemble des administrations publiques.

Il convient toutefois d'être attentif à ne pas multiplier et complexifier à l'excès ces règles¹¹⁴, au risque de les rendre en pratique difficiles à mettre en œuvre.

Ces difficultés intrinsèques se sont trouvées accrues par la crise de 2008, qui a eu pour effet d'augmenter l'incertitude qui entoure les trajectoires de croissance potentielle. Il s'est alors avéré particulièrement difficile de fixer *ex ante* le rythme de convergence vers l'OMT en garantissant à la fois sa pertinence – qu'il reste adapté à la situation budgétaire et conjoncturelle – et sa stabilité – qu'il reste l'ancrage de la politique budgétaire.

À plusieurs reprises, un assouplissement parfois très substantiel des trajectoires de finances publiques, avec notamment un report de la date cible d'atteinte de l'OMT, a été accordé à plusieurs pays, dont la France, ce qui a affecté la crédibilité de la règle d'équilibre structurel dès les premières années de sa mise en œuvre.

Les critiques de la Cour des comptes européenne sur la procédure de déficits publics excessifs

Le rapport spécial n° 10/2016 de la Cour des comptes européenne, intitulé « de nouvelles améliorations sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace de la procédure concernant les déficits publics excessifs », s'interroge sur l'efficacité et la transparence de la procédure de déficits publics excessifs (PDE) dans le cadre du volet correctif du PSC.

La Cour des comptes européenne a contrôlé les procédures engagées contre six États membres : Chypre, la République Tchèque, l'Allemagne, la France, l'Italie et Malte entre avril 2009 et mai 2015 (et la qualité des données de 2008 à 2014). Elle a examiné l'évaluation des données statistiques, les tâches de suivi et de surveillance de la Commission et l'issue de la procédure.

¹¹⁴ FMI, KOPITS G. « Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? », *IMF Working Paper n°01/145*, septembre 2001.

Le rapport conclut que si la base législative pour les PDE est bonne et étayée par des règles internes et des lignes directrices suffisantes, le contrôle de la Commission européenne se caractérise par un manque de transparence et une rigueur insuffisante, tant en matière de finances publiques que de réformes structurelles. La Cour des comptes européenne estime que la PDE, en elle-même, ne constitue pas un mécanisme totalement efficace.

Sur un plan statistique, la Cour des comptes européenne invite la Commission à homogénéiser ses approches entre les États membres, en élaborant une doctrine transversale pour définir le champ des mesures ponctuelles et temporaires ou les « événements négatifs et inattendus » qui autorisent à dévier de la trajectoire de finances publiques. Elle l'invite également à renforcer sa documentation sur les éléments susceptibles d'avoir des incidences sur les finances publiques.

Sur le plan de la gouvernance, la Cour des comptes européenne recommande à la Commission de se concentrer davantage sur le niveau de la dette publique dans le cadre de ses recommandations et de faire usage plus fermement du recours aux procédures de surveillance renforcée ou aux sanctions prévues par les textes européens à l'égard des États qui ne respectent pas leurs engagements. Elle appelle également la Commission à renforcer la fermeté de sa surveillance en matière de réformes structurelles.

Dans une communication du 21 octobre 2015 relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire dite « rapport des cinq présidents », la Commission a indiqué réfléchir à approfondir les instruments de surveillance budgétaire en proposant la création d'un comité budgétaire européen consultatif et, s'agissant de la gouvernance économique, de conseils nationaux de la compétitivité.

**

Avec la loi organique de 2012 transposant le TSCG, la France a enrichi le contenu des lois de programmation des finances publiques, notamment pour y introduire la référence à « l'objectif de moyen terme » qui fixe le cap de la trajectoire de finances publiques afin d'en assurer la soutenabilité. Les LPFP – au même titre que les programmes de stabilité – sont devenues un outil central de la politique budgétaire.

Cependant, ni l'OMT, ni la trajectoire de finances publiques pour l'atteindre ne sont fixés de manière intangible sur l'horizon de la programmation. Les lois de programmation, qui sont des lois ordinaires, sont dépourvues de tout caractère contraignant, notamment vis-à-vis des

lois de finances : elles peuvent être modifiées à tout moment par le législateur national sous réserve de s'en justifier, en vertu du principe « se conformer ou expliquer » (« *comply or explain* »). Si leur contenu a été enrichi, leur portée juridique n'a donc pas été renforcée. Les modalités de transposition du TSCG ont ainsi permis la mise en place d'une contrainte de procédure, plutôt qu'une contrainte d'ordre juridique.

Le pilotage de la politique budgétaire à partir d'un objectif de solde structurel, plutôt que nominal, est économiquement souhaitable : malgré les incertitudes qui affectent son évaluation, viser un objectif de solde structurel permet de limiter le risque d'une politique budgétaire trop laxiste en période de croissance forte ou trop rigoureuse en période de récession. Sur le long terme, il permet de prémunir les gouvernements contre le risque de recours à des politiques budgétaires coûteuses en termes de croissance et non-soutenables.

Sur un plan juridique et politique, le non-respect d'un objectif défini en termes structurels est plus difficilement sanctionnable. Le pilotage de la politique budgétaire à partir d'un objectif de solde s'appuie en effet sur une évaluation de la croissance potentielle, qui n'est pas observable et, tout à la fois, entachée d'une certaine incertitude et soumise à des révisions successives, au fur et à mesure que de l'information nouvelle conduit à en affiner l'estimation.

L'incertitude qui entoure l'évaluation du solde structurel a conduit à enrichir, en les multipliant, les indicateurs de pilotage budgétaire (solde, ajustement, effort structurels), renforçant ainsi les marges d'interprétation quant au respect des objectifs de finances publiques¹¹⁵ et la complexité de la gouvernance.

¹¹⁵ FMI, EYRAUD L. et T.Wu « Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe », *IMF Working Paper 15/67*, mars 2015.

II - Le « mécanisme de correction » : une fonction d’alerte plus qu’un mécanisme automatique

A - Les dispositions des textes européens

Afin d’éviter un report répété des objectifs dans le temps, la règle d’équilibre structurel des finances publiques doit s’accompagner d’un « mécanisme de correction » permettant d’assurer le retour sur la trajectoire de convergence vers l’OMT en cas de déviation en exécution. La possibilité de déroger ne pourra être accordée qu’en cas de « circonstances exceptionnelles »¹¹⁶.

Aux termes du TSCG, ce mécanisme de correction est « déclenché automatiquement si des écarts importants 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. »

Un « écart important » est défini, comme dans le PSC, comme un écart par rapport à la trajectoire d’ajustement du solde structurel représentant 0,5 % du PIB sur un an ou 0,25 % par an en moyenne sur deux années consécutives.

Le TSCG a été complété par l’adoption de « principes communs » proposés par la Commission européenne le 20 juin 2012¹¹⁷, qui apportent des précisions sur les conditions de déclenchement du mécanisme, l’ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de « circonstances exceptionnelles », ainsi que sur le rôle et l’indépendance des institutions chargées, au niveau national, de surveiller le respect de la règle d’équilibre structurel des finances publiques (cf. *infra*).

¹¹⁶ Les circonstances exceptionnelles sont définies dans le TSCG comme des « faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l’écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme ».

¹¹⁷ Communication de la Commission COM(2012)342 « *Common principles on national fiscal correction mechanisms* », validée par le Conseil ECOFIN le 21 juin 2012.

Les principes de mise en œuvre du mécanisme couvrent une large palette d'options : mécanisme préventif ou correctif, objectifs de proportionnalité de la correction à l'ampleur de la déviation et du maintien de la date-cible d'atteinte de l'OMT, mesures de correction prédéfinies, etc. En pratique, les « principes communs » laissent une marge de manœuvre importante aux États pour choisir le format précis du mécanisme de correction ; en particulier si son déclenchement est automatique, la correction des écarts n'est en revanche pas prévue de façon systématique.

B - Les choix de transposition

1 - Les dispositions retenues par les pays européens

Deux approches ont été privilégiées pour mettre en œuvre le mécanisme de correction chez nos voisins :

- l'adoption d'une règle d'équilibre budgétaire *ex ante* assortie d'un mécanisme de « frein à la dette » *ex post* (notamment en Autriche et en Allemagne, cf. encadré). Les budgets doivent être présentés à l'OMT ou au-dessus ; en cas de déviation significative en exécution, la correction est automatique dans le budget suivant ; un surajustement permet de compenser l'impact de la déviation sur la dette ;

La règle allemande de « frein à la dette » et le mécanisme de correction du « compte de contrôle »

L'Allemagne a adopté la règle de « frein à la dette » (*Schuldenbremse*) à l'été 2009 en amendant sa Loi Fondamentale (équivalent de la Constitution en Allemagne). Cette règle prévoit une limitation du déficit structurel fédéral à un maximum de 0,35 % du PIB et une obligation d'équilibre structurel de leur budget pour les *Länder*.

Ce mécanisme est entré en vigueur en 2011, mais son application est graduelle : la limitation du déficit structurel de l'État fédéral s'appliquera à compter de 2016 ; le déficit structurel des *Länder* sera prohibé à partir de 2020. Une trajectoire de convergence a été définie pour la période de transition ; concernant l'État fédéral, il est actuellement largement en avance sur ses objectifs, grâce à des résultats économiques meilleurs ces dernières années qu'anticipé.

Un mécanisme correctif de « compte de contrôle » enregistre chaque année les écarts entre l'exécution et la cible de déficit structurel pour l'État fédéral¹¹⁸. Il a pour but d'assurer le rattrapage de l'effet des dérapages éventuels sur la dette. Le solde négatif de ce compte ne doit pas dépasser 1,5 % du PIB, et quand il atteint 1 % du PIB, l'État fédéral a obligation de le réduire, mais uniquement dans les périodes de reprise (définies comme les années où la croissance économique est supérieure à son potentiel). Un non-respect de la règle conduit donc à un resserrement de la contrainte budgétaire les années suivantes, incitant, en théorie et bien que ce mécanisme n'ait jamais été testé en pratique, ainsi à une gestion vertueuse des finances publiques.

- des mesures de correction *ex post* lorsqu'une déviation a été identifiée, permettant de rejoindre le sentier de convergence initial vers l'OMT. Le délai d'adoption des mesures de correction varie ; elle doit par exemple être immédiate en Belgique, et intervenir sous trente jours au Portugal, sous trois mois en Espagne, et au plus tard avant la fin de l'année suivante en Finlande.

La plupart des pays ont fait, comme la France (cf. *infra*), le choix de la deuxième option. La définition de « l'écart important » reprend celle des textes européens¹¹⁹. Le quantum et le calendrier de correction sont parfois prévus *ex ante* : au Portugal les deux tiers de l'écart identifié doivent être réduits d'ici la fin de l'année suivant l'année d'identification de l'écart (avec une réduction minimale de 0,5 point de PIB), le tiers restant devant être corrigé l'année suivante ; en Belgique, la correction doit intervenir au plus tard sous dix-huit mois. Cette prédéfinition n'est cependant pas la règle générale, ce qui pose, dans la plupart des cas, la question de « l'automatisme » réelle du mécanisme de correction, puisque le Gouvernement peut s'écarter du sentier de correction sous réserve de s'en expliquer.

¹¹⁸ Les *Länder* n'ont pas obligation de mettre en place un « compte de contrôle ».

¹¹⁹ Excepté en Belgique, où la notion d'écart important est « appréciée » par la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances.

La question du partage de la correction entre les différents niveaux d'administration se pose en règle générale, et tout particulièrement dans les États fédéraux. L'Espagne a, par exemple, prévu que les sous-secteurs concernés par le dérapage soient impliqués dans le plan de correction sous peine de sanctions financières. En Allemagne, où les *Länder* portent 40 % de l'endettement, le mécanisme de « compte de contrôle » ne couvre en revanche que l'État fédéral, qui s'est engagé à porter seul les éventuelles sanctions financières d'ici 2020.

Une clause de circonstances exceptionnelles a été introduite quasiment dans tous les pays, avec une définition proche de celle du PSC. L'Italie en a sollicité l'usage en 2014 afin de suspendre l'application de la règle de dette et de pouvoir rembourser des arriérés de paiement des administrations publiques.

2 - Les dispositions retenues par la France

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit l'introduction d'un mécanisme de correction dans les LPFP en cas de déviation significative¹²⁰ de la trajectoire. Elle confie à un organisme indépendant (cf. *infra*) la tâche d'identifier les écarts à la trajectoire de solde structurel de la LPFP et de porter une appréciation sur les mesures de correction que le Gouvernement doit présenter « au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ».

L'actuelle LPFP (comme la précédente) fixe un délai maximal de deux ans, à compter de la fin de l'année au cours de laquelle l'écart a été constaté, pour revenir sur la trajectoire de solde structurel – hors circonstances exceptionnelles.

Le mécanisme de correction a été déclenché en mai 2014¹²¹, le solde structurel constaté pour l'année 2013 étant plus dégradé de 1,5 point de PIB que celui qui était programmé dans la LPFP du 31 décembre 2012. Conformément aux dispositions de la loi organique, le Gouvernement est tenu d'exposer les raisons de cet écart et de présenter les mesures de correction envisagées en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la LPFP. Rien ne lui interdit toutefois de ne pas corriger la totalité de l'écart, tant qu'il justifie

¹²⁰ Les « écarts importants » sont définis conformément aux règles européennes.

¹²¹ Avis du Haut Conseil des finances publiques n° 2014-02 du 23 mai 2014.

les différences qui apparaissent dans l'ampleur et le calendrier des mesures de correction par rapport aux indications figurant dans la LPFP, ni, de surcroît, de réviser sa trajectoire en adoptant une nouvelle LPFP. C'est ce dernier choix qu'a fait le Gouvernement en septembre 2014, en présentant une nouvelle LPFP, qui intègre, sans la corriger, dans la nouvelle trajectoire de finances publiques la déviation constatée en 2013¹²².

Alors que, pour éviter la programmation glissante, les « principes communs » précisent que le plan de correction doit être contraignant pour les budgets ultérieurs, l'exemple français montre que le mécanisme de correction n'est en rien automatique, puisque l'option de réviser la trajectoire est laissée ouverte en cas de déviation¹²³.

*

**

Pour assurer le respect *ex post* de la règle d'équilibre structurel des finances publiques, celle-ci doit s'accompagner d'un « mécanisme de correction déclenché automatiquement » en cas de déviation. Si quelques pays ont fixé *ex ante* des règles chiffrées définissant le rythme et l'ampleur de la correction, la majorité des États membres a traduit ce mécanisme sous la forme d'un engagement à expliquer les écarts et à exposer au cas par cas les éventuelles mesures de redressement nécessaires pour revenir sur la trajectoire.

La France a choisi cette seconde voie : lorsque le mécanisme de correction est déclenché, la loi organique de décembre 2012 impose au Gouvernement de justifier les déviations et d'explicitier ses choix, mais elle n'impose pas l'adoption de mesures correctives. Ces dernières restent à la discrétion du législateur, qui peut choisir de réviser la trajectoire plutôt que de la corriger en prenant des mesures supplémentaires. La France a eu recours à cette première option lors du premier déclenchement du mécanisme de correction, en 2014. Le risque, observé par le passé, d'une programmation « glissante » des finances publiques reportant toujours à moyen terme l'atteinte de l'équilibre n'a donc pas été éliminé par la mise en œuvre du TSCG.

¹²² Par ailleurs, le HCFP a noté dans son avis sur la loi de finances pour 2015 que le rapport sur les mesures de correction prévu par la loi organique ne lui a pas été transmis.

¹²³ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2015, p.180-186.

III - Les institutions budgétaires indépendantes : une avancée réelle, un acquis à consolider

L'obligation faite aux États parties au TSCG de se doter d'institutions nationales indépendantes chargées de veiller au respect des engagements de finances publiques et à la qualité de la budgétisation constitue une innovation importante.

A - Les dispositions des textes européens

Des institutions nationales indépendantes doivent veiller au respect des engagements de finances publiques et à la qualité de la budgétisation, pour renforcer la crédibilité des règles budgétaires¹²⁴. Ces institutions budgétaires indépendantes (IBI) ont en particulier la charge de vérifier :

- la mise en œuvre des règles budgétaires nationales, notamment de la règle d'équilibre structurel des finances publiques, et d'évaluer l'activation du mécanisme de correction, la conformité de la correction réalisée et la pertinence du recours aux circonstances exceptionnelles ;
- le caractère non biaisé et réaliste des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose la programmation budgétaire. Les prévisions macroéconomiques doivent ainsi être « réalisées ou approuvées » par des organismes indépendants.

Les États membres doivent se conformer aux avis de l'IBI ou s'expliquer publiquement s'ils décident de ne pas les suivre¹²⁵.

Les textes européens précisent les critères relatifs à l'indépendance des IBI, dont les statuts doivent avoir une assise juridique solide, être en mesure de communiquer publiquement, assurer la nomination de ses membres sur des critères d'expérience et de compétence, et jouir de ressources financières adéquates et d'un accès approprié à l'information.

¹²⁴ FMI, X.Debrun et T.Kinda « Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility—Fiscal Councils on the Rise. A New Dataset », IMF Working Paper 14/58, avril 2014.

¹²⁵ Principe dit de « *comply or explain* ».

B - Les choix de transposition

1 - Les dispositions retenues par les pays européens

La plupart des États membres se sont désormais dotés d'IBI. Le dernier recensement de la Commission européenne, à l'automne 2015, en dénombrait 29¹²⁶. La montée en puissance de ces organismes implique, dans certains pays, la mise en place de nouveaux équilibres institutionnels, par exemple lorsque l'avis de l'IBI est partie intégrante de la procédure budgétaire au Parlement.

Certains pays ont confié les missions d'IBI à des organismes existants (par exemple aux Pays-Bas où le Bureau d'analyse de la politique économique (CPB) était déjà en charge des prévisions macroéconomiques et où le Conseil d'État doit surveiller le respect de la règle d'équilibre des finances publiques) ; une majorité a créé des organismes *ad hoc*, autonomes (par exemple en Espagne) ou adossés à des organismes existants (Cour des comptes en France, Parlement en Italie, banque centrale en Autriche).

Les mandats des IBI sont assez différents d'un pays à l'autre :

- six IBI réalisent eux-mêmes les prévisions macroéconomiques (Autriche, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni et Slovénie), mais la plupart doivent seulement les « approuver ». Ce terme recouvre deux réalités :
 - certains IBI doivent publier une approbation ou un rejet explicite (Espagne, Irlande, Italie, Portugal). Il est possible, dans certains pays (Irlande, Italie), que le Gouvernement puisse s'écarter des recommandations de l'IBI sous réserve de s'en expliquer ;
 - d'autres, comme en France ou en Allemagne, ne sont tenus de formuler qu'un simple avis consultatif ;
- en matière de finances publiques, outre la surveillance de la règle d'équilibre structurel des finances publiques et du mécanisme de correction, certains IBI font eux-mêmes des projections de finances publiques (Royaume-Uni) ou des recommandations de politique budgétaire (Autriche, Portugal), évaluent l'impact économique des mesures budgétaires ou des réformes structurelles (Slovénie, Italie) ou analysent la soutenabilité de long terme des finances publiques (Suède, Belgique).

¹²⁶ Dans certains pays, comme les Pays-Bas, les missions définies par les textes européens sont remplies par plusieurs IBI.

Les équipes techniques et les budgets alloués sont dimensionnés en fonction des missions, et sont donc très variables d'un pays à l'autre (autour de 35 personnes en Espagne contre moins de cinq en France ou en Allemagne¹²⁷). La plupart des IBI disposent d'une autonomie fonctionnelle ; ce n'est néanmoins pas le cas en Allemagne où l'IBI est adossé au Conseil de stabilité, composé des ministres des finances de l'État fédéral et des *Länder*.

En pratique, les missions confiées aux IBI sont proches, mais complémentaires de celles que remplit la Commission européenne dans le cadre du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La Commission européenne comme les IBI doivent chacun porter un jugement sur la trajectoire de finances publiques. Mais l'IBI intervient en amont de la Commission, et, parce qu'elle est plus proche des réalités nationales, peut analyser de manière fine la construction de la trajectoire de finances publiques. À l'inverse, seule la Commission est en mesure d'apporter un jugement harmonisé entre pays, en s'appuyant sur une méthodologie identique, et donc d'assurer une *égalité de traitement* quant au respect des contraintes européennes.

**Une Institution budgétaire indépendante aux compétences proches
du Haut Conseil des finances publiques français : l'*Irish Fiscal
Advisory Council (IFAC)***

L'IFAC a été installé en 2011, dans le cadre plus global d'une réforme de la gouvernance des finances publiques¹²⁸. Il est composé de cinq membres nommés par le ministre des finances pour leur expertise (universitaires ou économistes dans des organisations internationales pour la plupart). Le Conseil est assisté d'un secrétariat de cinq personnes.

Son mandat recouvre l'approbation des prévisions macroéconomiques du projet de budget et du Programme de stabilité, l'évaluation des prévisions de finances publiques et de la trajectoire budgétaire et la soutenabilité de la politique budgétaire, le suivi et l'évaluation du respect de la règle d'équilibre budgétaire et la reconnaissance des « circonstances exceptionnelles ».

¹²⁷ Ces estimations concernent le nombre d'agents, certains étant également employés par l'institution hôte, ils ne sont pas tous à temps plein (c'est le cas pour la France où les agents travaillent aussi pour la Cour des comptes : le plafond d'emplois du programme correspondant s'établit à 3 ETPT en loi de finances).

¹²⁸ *Fiscal Responsibility Act* de décembre 2012.

L'IFAC publie dans un premier temps un avis formel, qui prend la forme d'une lettre courte, envoyée au ministre des finances au moins cinq jours avant la publication du projet de budget ou du Programme de stabilité. Des rapports détaillés qui justifient cet avis sont publiés par la suite, l'IFAC ayant six semaines au total pour préparer son rapport sur le projet de budget et huit semaines pour celui sur le Programme de stabilité. Au-delà des deux avis obligatoires, l'IFAC prend l'initiative de publier d'autres rapports sur des sujets de sa compétence.

2 - Les dispositions retenues par la France

La loi organique du 17 décembre 2012 a créé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes, présidé par son Premier président et composé à parité de magistrats de la Cour des comptes et de personnalités qualifiées extérieures nommées par le Parlement et le Président du CESE, ainsi que du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), qui en est membre de droit.

Avant la création du HCFP, la Cour des comptes exerçait déjà certaines des fonctions d'un institut budgétaire indépendant, comme le notait en 2011 la Commission européenne : analyse de la situation et l'évolution des finances publiques, vérification du respect des règles, publication d'avis et de recommandations sur la politique budgétaire. Mais le HCFP s'est vu confier des missions que n'exerçait pas la Cour. Il doit ainsi veiller à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France, apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques et des estimations de PIB potentiel du Gouvernement et rendre un avis sur la cohérence des textes financiers avec les objectifs pluriannuels de finances publiques figurant dans la LPFP – *ex ante* comme *ex post*, en identifiant le cas échéant les « écarts importants » à la trajectoire déclenchant le mécanisme de correction.

Le HCFP constitue une innovation importante dans la gouvernance des finances publiques. La surveillance de la politique budgétaire par un organisme indépendant s'exprimant publiquement en amont du vote des lois de finances est de nature à améliorer la transparence et limiter le biais optimiste des prévisions qui a caractérisé nombre de budgets par le passé. Le Conseil constitutionnel tient compte de l'appréciation du HCFP dans son contrôle de la sincérité des textes financiers.

Dans le domaine macro-économique, il semble que l'existence du HCFP ait conduit à limiter le risque de prévisions excessivement optimistes. En revanche, en termes de finances publiques, ses missions restent à ce jour relativement circonscrites par la loi organique de décembre 2012 (examen de l'évolution du solde structurel par rapport à la trajectoire de la LPFP), alors même que les prévisions alternatives et indépendantes dans ce domaine sont beaucoup plus rares que pour les prévisions macroéconomiques.

Dans son premier rapport d'activité¹²⁹, le HCFP met toutefois en avant trois difficultés auxquelles il fait face dans l'exercice de ses prérogatives : des délais d'examen très serrés entre la saisine du Gouvernement et la délibération de son avis (une semaine), des informations parfois insuffisantes ou incomplètes concernant les mesures budgétaires, et un mandat relativement étroit, notamment par rapport à nombre de ses homologues européens.

Sur ce dernier point, l'analyse du HCFP doit en effet se centrer :

- exclusivement sur le solde structurel qui, s'il est indispensable pour mesurer l'orientation des finances publiques, doit utilement être complété par un examen du solde effectif, plus compréhensible et sur lequel le Gouvernement assoit en général sa communication ;
- sur les écarts par rapport à la trajectoire de la LPFP, alors que celle-ci est parfois rapidement rendue caduque par l'adoption d'une nouvelle trajectoire pluriannuelle dans les programmes de stabilité qui devient alors la trajectoire de référence du Gouvernement sans que celui-ci n'actualise systématiquement la LPFP ;
- sur la croissance potentielle exclusivement lors de l'élaboration de la LPFP, alors que l'hypothèse de croissance potentielle, qui détermine la part structurelle du déficit nominal sur lequel la France s'engage auprès des instances européennes, est tout aussi centrale lors de l'élaboration du Programme de stabilité.

*

**

Parmi les innovations introduites par la réforme de la gouvernance européenne des finances publiques, l'obligation pour chaque État membre de se doter d'une institution budgétaire indépendante est une avancée incontestable : outre que leur intervention dans l'élaboration des budgets

¹²⁹ Haut Conseil des finances publiques, « Rapport d'activité 2013-2015 », disponible sur www.hcfp.fr

nationaux améliore la qualité et la prudence des hypothèses macroéconomiques et de finances publiques sur lesquelles reposent ces budgets, les avis des IBI apportent un éclairage public, indépendant et transparent sur les choix de politique budgétaire.

Dans le cas français, le Haut Conseil des finances publiques est désormais identifié par le Parlement et par les institutions internationales comme un élément modérateur face au risque d'une programmation trop optimiste. Il n'a, en revanche, pas, contrairement à d'autres IBI, la charge de fixer les hypothèses macroéconomiques (Autriche, Belgique, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Slovénie) ou de finances publiques (Royaume-Uni).

IV - Principaux enseignements pour la France

A - Le bilan de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance est contrasté

1 - Une gouvernance budgétaire enrichie par l'application des nouvelles règles

Après trois années de mise en œuvre de la nouvelle gouvernance des finances publiques, un premier bilan peut être tiré pour ce qui concerne la France.

L'instauration des nouvelles règles relatives à la programmation budgétaire a permis une amélioration de la gouvernance des finances publiques. Le contenu des LPFP a été enrichi par la loi organique de décembre 2012 : elles doivent désormais fixer la trajectoire de finances publiques et définir le mécanisme de correction en cas de déviation.

Les lois de finances sont aujourd'hui mieux ancrées dans une stratégie globale de finances publiques. La création de l'article liminaire¹³⁰ introduit la cible de solde structurel dans le débat budgétaire et permet de lui donner une perspective toutes APU. Les enjeux de sincérité budgétaire sont mieux appréhendés, grâce à l'examen par le HCFP du cadre macro-économique et des prévisions de finances publiques associé aux lois financières. Le risque de biais optimiste dans la fixation de la prévision de croissance est réduit par l'intervention du HCFP et les prévisions économiques du Gouvernement se sont, dans la période récente, rapprochées de celles du consensus des économistes.

2 - Les difficultés rencontrées par la nouvelle gouvernance

Toutefois, plusieurs difficultés sont apparues qui appellent une réflexion au niveau national, comme au niveau européen, tant en matière d'articulation entre les différentes règles et procédures applicables, que s'agissant du pilotage par le solde structurel.

La multiplication des textes (*six-pack*, *two-pack*, TSCG) et la juxtaposition du Pacte de stabilité et de croissance et du TSCG ont conduit à complexifier, voire même à brouiller, le paysage des règles qui s'appliquent aux finances publiques.

La trajectoire de finances publiques adoptée par la LPFP peut être remise en cause pour une année donnée par toute loi de finances postérieure ; elle peut même l'être sur l'ensemble de la trajectoire par le Programme de stabilité déposé par la France au printemps suivant, alors même que le Programme de stabilité n'est pas voté par le Parlement, mais tire sa légitimité institutionnelle de la validation par la Commission européenne et le Conseil, au terme du semestre européen.

Contrepartie de la souplesse autorisée par les textes européens, en particulier le TSCG, la bonne articulation sur le fond et en termes de calendrier entre les différentes procédures relatives à la surveillance des politiques budgétaires (fixation de l'objectif de moyen terme au moyen de

¹³⁰ La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques instaure un article liminaire qui vient compléter les lois de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et, le cas échéant, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale (art. 7), ainsi que les lois de règlement (art. 8). Il retrace les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques.

« dispositions contraignantes et permanentes », lois de finances, programmes de stabilité, etc.) n'est pas toujours assurée.

La gouvernance européenne s'appuie aujourd'hui en priorité sur des objectifs définis en termes structurels. Cependant, la notion de solde structurel reste soumise aux incertitudes non négligeables qui entourent l'estimation du PIB potentiel et de l'écart de production. De plus, si cette approche est la plus pertinente sur le plan économique, elle ne peut pas totalement s'affranchir de débats théoriques sur les causes de la faiblesse de la croissance en Europe depuis dix ans et ses conséquences sur la croissance potentielle actuelle et future¹³¹. C'est enfin une notion complexe, délicate à manier dans le débat politique et démocratique.

En outre, la définition du « bon » rythme d'ajustement pour les différents pays à partir de l'analyse de la situation structurelle de leurs finances publiques ne garantit en aucun cas que ce rythme soit également adapté à la zone euro dans son ensemble, dans un contexte où les externalités sont nombreuses pour des économies fortement intégrées.

B - Des évolutions envisageables

Le choix de transposition du TSCG et des nouveaux textes européens (*six-pack* et *two-pack*) a conduit la France à renforcer le contenu des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques et à se doter non pas de règles de niveau constitutionnel, mais à mettre en place une « contrainte de transparence » se traduisant par la création du HCFP et le principe du « se conformer ou expliquer » (« *comply or explain* »).

Sans revenir sur le choix opéré en 2012 de ne pas modifier la Constitution, il paraît possible de renforcer la gouvernance des finances publiques dans le cadre institutionnel actuel.

¹³¹ Il est en particulier difficile de départager ce qui dans la faiblesse de la croissance depuis 10 ans résulte de l'impact de la crise financière elle-même et de sa gestion macroéconomique ou de causes plus structurelles de fléchissement de la croissance (affaiblissement du progrès technique, excès d'épargne relativement aux besoins d'investissement même à des taux d'intérêt proches de zéro, etc.).

1 - L'appréciation de la croissance potentielle

L'analyse des missions dévolues aux IBI fait apparaître que nombre d'entre elles ont des prérogatives importantes en matière de validation des prévisions macro-économiques et de finances publiques, voire même dans leur élaboration.

Même si les expériences française et étrangères montrent qu'il n'est pas indispensable de disposer des attributions les plus étendues pour faire jouer un rôle déterminant aux IBI dans la gouvernance des finances publiques, la question d'une expertise indépendante sur l'évaluation de la croissance potentielle à toutes les étapes de la procédure peut être posée.

Dans le cadre organique actuel, le HCFP n'est saisi de l'estimation du PIB potentiel qu'à l'occasion de son avis sur les LPFP (article 13). S'agissant du Programme de stabilité, il n'émet un avis que sur les seules prévisions macro-économiques (article 17).

Rien n'interdit au Gouvernement de changer la prévision de croissance potentielle associée, à l'occasion de l'élaboration du Programme de stabilité, comme ce fut le cas en 2015 où il a relevé son hypothèse, moins de quatre mois après le vote de la dernière loi de programmation. Or, les hypothèses de croissance potentielle présentées dans les Programmes de stabilité ont en pratique une portée plus grande que celles associées aux lois de programmation. Le Programme de stabilité constitue la première référence publique de la procédure budgétaire annuelle, en ouvrant la discussion avec la Commission sur les objectifs de finances publiques. Comme le rappelle le chapitre III, la surestimation de la croissance potentielle conduit à sous-estimer le déficit structurel et donc les efforts restant à accomplir pour redresser les finances publiques. Ainsi, avec le scénario macroéconomique retenu dans le Programme de stabilité, l'hypothèse de croissance potentielle du Gouvernement conduit à estimer qu'un objectif de déficit effectif de 1,2 point de PIB suffirait à assurer l'équilibre structurel des finances publiques en 2019 ; avec le même scénario macroéconomique et les hypothèses de croissance potentielle retenues pour la France par les organisations internationales, une telle cible de déficit effectif laisserait subsister un déficit structurel encore important¹³².

¹³² Dans les prévisions du Programme de stabilité, le solde structurel est de 1,6 point de PIB en 2015 et nécessite un effort de 1,2 point pour atteindre l'OMT, alors que pour la Commission le déficit structurel se situe à - 2,4 points de PIB et nécessite donc un effort de 1,9 point pour atteindre l'OMT.

Dans ce contexte, il paraît opportun d'envisager que les prévisions de croissance potentielle, en particulier celles associées aux Programmes de stabilité, fassent l'objet d'un avis objectif et transparent, ce qui impliquerait de compléter la loi organique de 2012. Cet avis permettrait, tout comme en matière de prévisions macro-économiques, de se prémunir contre le biais, souvent observé par le passé, consistant à surévaluer la croissance potentielle pour accroître, en apparence, l'effort structurel projeté par le Gouvernement. Le contrôle du Parlement devrait également être renforcé, préalablement à la transmission du Programme de stabilité à la Commission européenne.

2 - L'introduction d'une règle de dépenses

Il paraît nécessaire de conserver parmi les outils de pilotage des finances publiques la référence au solde structurel, qui demeure un indicateur central pour la maîtrise des déficits, particulièrement en phase « haute » du cycle économique. Cependant, cet indicateur est apparu, à l'aune des trois années écoulées, délicat à manier car trop abstrait et de surcroît soumis à des révisions parfois importantes.

Le TSCG prévoit, en corollaire d'une cible exprimée en solde structurel, une trajectoire « d'effort structurel » qui retrace l'évolution des dépenses, mais également les mesures nouvelles en recettes¹³³, par rapport à la croissance potentielle, proche de l'agrégat également examiné par la Commission européenne dans le cadre du PSC¹³⁴. La trajectoire d'effort structurel figure, de manière complémentaire, dans la LPFP.

Le recours, à titre complémentaire, à un objectif portant exclusivement sur la croissance des dépenses de l'ensemble des administrations publiques permettrait de transcrire l'objectif d'« effort en dépenses », dont le chapitre IV a rappelé l'importance pour mesurer les progrès accomplis pour ramener les finances publiques sur une trajectoire soutenable, sous la forme d'un indicateur plus compréhensible par l'opinion publique et plus facilement vérifiable *ex post*.

¹³³ Cf. encadré *supra* sur les notions de solde, ajustement et effort structurels.

¹³⁴ Les principales différences résident dans le fait que l'agrégat calculé par la Commission exclut la charge d'intérêts et les cofinancements européens, lisse les dépenses d'investissement sur trois ans et que la croissance potentielle retenue comme référence pour le rythme des dépenses est une moyenne sur dix ans.

Pour être pertinent, l'objectif de dépenses devrait ainsi être fixé en fonction de la croissance potentielle, de manière à garantir la soutenabilité de moyen terme des finances publiques. En cas de révision forte de la croissance potentielle, suite par exemple à une crise, la cible de dépenses devrait être modifiée, pour tenir compte à la fois de la révision de la croissance potentielle future, et de la dérive du déficit public – et en conséquence de la dette – que peut avoir suscitées la surestimation initiale de la croissance potentielle (cf. chapitre IV sur la mesure de l'effort d'économies). Par rapport à un objectif d'effort structurel, défini en points de PIB, la règle en dépenses permet de fixer une cible exprimée en niveau.

Il pourrait, dans cet esprit, être envisagé de renforcer le contenu des LPFP en y introduisant, pour chacune des années de la programmation, un objectif global de dépenses de l'ensemble des administrations publiques, exprimé en euros courants et en comptabilité nationale. La LPFP prévoit déjà des cibles de dépenses sur différents périmètres (« norme » État, objectif national des dépenses d'assurance maladie, objectif d'évolution de la dépense locale^{135,136}), mais il importe que cet objectif de dépenses couvre l'ensemble du champ des administrations publiques, car c'est sur ce champ que peut être appréciée une stratégie globale de finances publiques et que portent les engagements européens de la France. Ainsi, seul un objectif unique « toutes APU » permettrait de compléter le champ couvert par les objectifs de dépenses s'agissant des administrations de sécurité sociale (avec l'inclusion de l'Unédic, de l'AGIRC et de l'ARRCO) et de dépasser le cloisonnement observé aujourd'hui entre le pilotage des différents agrégats qui composent la dépense publique.

Cet objectif permettrait également de décliner la répartition de l'effort par catégories d'APU et de limiter les risques de transferts de charges entre sous-secteurs (ODAC, État, ASSO, APUL). En pratique, la nature des dépenses à retenir pourrait être éventuellement restreinte en en

¹³⁵ L'ODEDEL a été créé par l'article 11 de la LPFP pour 2014-2019. Il est constitué d'un objectif d'évolution des dépenses globales et d'un sous-objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement. Cet objectif n'a pas de caractère contraignant vis-à-vis des collectivités locales. L'objectif global de progression pour 2014 (+ 1,2 %) a été respecté, la dépense locale ayant diminué de 0,3 %, mais en incluant une progression de 3 % des dépenses de fonctionnement alors que le sous-objectif d'évolution était fixé à 2,8 %. La cible pour 2015 a été fixée à 0,5 % dont une progression de 2 % des dépenses de fonctionnement.

¹³⁶ Dans la LPFP, la dépense de l'État est exprimée en euros dans le champ de la « norme » et celle de l'ONDAM et de l'ODEDEL par un taux de progression.

excluant les charges d'intérêts de la dette et la partie conjoncturelle des dépenses d'indemnisation du chômage, à l'instar de la règle de dépenses du Pacte de stabilité et de croissance, mais il ne faudrait pas aller au-delà, afin que la règle joue pleinement son rôle de guide de la politique des finances publiques.

Pour que cette règle prenne toute son importance, il conviendrait également qu'elle soit déclinée dans la loi de finances initiale, en figurant dans l'article liminaire, et que l'atteinte de l'objectif global de dépenses soit évaluée en loi de règlement. La mise en œuvre de ces dispositions impliquerait une modification de la loi organique de 2012, mais pas de la Constitution.

La mise en place d'une telle règle de suivi global de la dépense publique est complémentaire au recours à des objectifs par sous-secteurs, en particulier les normes de dépenses de l'État ou l'ONDAM. De fait, la règle de dépenses vise à fixer une cible « toutes APU », exprimée en comptabilité nationale ou « maastrichtienne », permettant de surveiller l'atteinte des objectifs européens de la France et de constituer le cadre de cohérence du pilotage de la dépense publique, qui aurait ensuite à être décliné dans les lois financières propres à chaque secteur, tandis que le recours aux normes de l'État permet de piloter, en gestion, voire en exécution infra-annuelle¹³⁷, l'évolution des dépenses de l'État, en comptabilité budgétaire.

Un tel schéma de suivi global de la dépense impose de réfléchir à un mode de gouvernance associant l'ensemble des sous-secteurs des APU. Cette gouvernance passe notamment par la mise en place d'un dialogue formalisé entre l'État et les collectivités locales, portant sur leur contribution au redressement des finances publiques, dans le respect de leur autonomie de gestion. L'instance de dialogue national des territoires, créée en 2015 et qui ne s'est réunie qu'une seule fois à ce jour, pourrait, par exemple, jouer ce rôle. À terme, l'existence d'une loi de financement des collectivités locales permettrait d'explicitier les conditions de l'équilibre financier des APUL en allant plus loin que l'actuel ODEDEL, qui demeure un objectif non contraignant¹³⁸. Cela implique également, comme l'a recommandé la Cour dans le rapport sur l'application des lois

¹³⁷ La Cour recommande dans le rapport 2016 sur le budget de l'État une clarification puis une stabilisation du périmètre des normes de dépenses de l'État, ainsi que la publication régulière d'un suivi infra-annuel de ces normes.

¹³⁸ Cf. LAMBERT Alain, Une loi de financement des collectivités territoriales : un projet qui répond à l'intérêt général, *Revue française de Finances Publiques*, n° 134, 01 mai 2016 ; MARTIN Christian, Faut-il une loi de financement des collectivités territoriales ?, *Revue française de Finances Publiques*, n° 134, 01 mai 2016.

de financement de la sécurité de 2014¹³⁹, d'étendre le champ des lois de financement de la sécurité sociale à l'ensemble des organismes de protection sociale obligatoire, afin de couvrir intégralement le champ des administrations sociales en comptabilité nationale.

Le débat sur la mise en place d'une règle en dépenses, moins complexe à fixer *ex ante* et plus facile à observer *ex post*, est aujourd'hui ouvert dans plusieurs instances (Bruegel, FMI, etc.), ainsi qu'au sein des institutions européennes, comme en témoignent les travaux récents d'experts de la Commission¹⁴⁰ et les propositions informelles de la Présidence néerlandaise sur l'amélioration des règles budgétaires¹⁴¹ qui plaident pour la création d'un indicateur de ce type dans les volets préventif et correctif du PSC.

CONCLUSION

Les pays européens, et ceux de la zone euro en particulier, ont répondu de façon relativement hétérogène et plus ou moins approfondie aux exigences et obligations européennes visant à renforcer la gouvernance des finances publiques au niveau national. Ces différences résultent directement des souplesses permises par les textes européens quant aux modalités de transposition. Ainsi, les choix nationaux ont dans la plupart des cas été effectués en fonction du modèle préexistant dans chaque pays et des objectifs et contraintes propres à chaque État. La plupart des États, dont la France, semblent avoir utilisé les marges de manœuvre offertes par les dispositions du TSCG en respectant l'esprit et les exigences¹⁴².

Les nouvelles dispositions introduites au niveau national ont permis d'améliorer la transparence et de renforcer la surveillance de la politique budgétaire en Europe, en particulier, grâce à la mise en place

¹³⁹ 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

¹⁴⁰ CARNOT, Nicolas, DE CASTRO, Francisco, The discretionary fiscal effort: an assessment of fiscal policy and its output effect, *European Economy. Economic Papers*, 2015, n° 543.

¹⁴¹ Cf. Note de la présidence néerlandaise en vue de l'Ecofin informel du 23 avril 2016, Improving predictability and transparency of the Stability and Growth Pact.

¹⁴² Rapport du Conseil des Sages allemand, BURRET H.T. et SCHNELLENBACH J., « Implementation of the Fiscal Compact », *Working Paper 08/2013*, novembre 2013/janvier 2014.

dans tous les pays d'institutions budgétaires indépendantes surveillant ex ante la qualité des prévisions sur lesquelles reposent les projets de budget et ex post le respect des règles et des trajectoires de finances publiques.

Toutefois, les règles ménagent toujours un espace aux choix politiques : dans la plupart des pays, les « mécanismes de correction » obligent le Gouvernement à justifier ses choix, mais ne prévoient pas l'adoption « automatique » des mesures permettant de respecter la programmation ; de même, les avis des institutions budgétaires indépendantes, s'ils incitent très généralement les gouvernements à davantage de transparence et de prudence, ne sont généralement pas contraignants.

Seule la pratique garantira la crédibilité des nouvelles règles et des nouvelles institutions, qui doivent pleinement se saisir de leurs prérogatives. Il est néanmoins possible et souhaitable de réfléchir dès aujourd'hui à des pistes d'amélioration de la gouvernance budgétaire.

Ainsi, il pourrait être utile, pour limiter les risques de biais dans les évaluations du Gouvernement, que les prévisions relatives à la croissance potentielle fassent l'objet d'un avis indépendant, en particulier lors de l'élaboration du Programme de stabilité, qui constitue la première référence publique dans la procédure d'élaboration de la loi de finances de l'année. Le contrôle du Parlement devrait également être renforcé, préalablement à sa transmission à la Commission européenne.

De même, si le pilotage par le solde structurel demeure utile pour assurer la soutenabilité des politiques budgétaires, sa complexité peut inciter à utiliser, à titre complémentaire, d'autres outils. Parmi ces outils, la mise en place d'une règle de dépenses, plus facile à expliciter ex ante et à vérifier ex post, est une piste intéressante à explorer. En France, une telle règle de dépenses toutes APU pourrait venir compléter la programmation pluriannuelle. La cible de dépenses serait inscrite dans l'article liminaire de la loi de finances, afin d'en renforcer la cohérence d'ensemble. En corollaire, elle serait ensuite évaluée en loi de règlement, au moment où sont appréciés les éventuels écarts à la trajectoire définie en LPFP.

Conclusion générale

Bien qu'en amélioration par rapport à 2014, le déficit des administrations publiques est resté élevé en 2015 à 3,6 % du PIB et la France présente une situation de ses finances publiques plus dégradée que ses partenaires européens : son déficit effectif est supérieur de plus d'un point à celui de la moyenne de l'Union européenne (2,4 points de PIB). Seuls quatre pays de l'Union (Grèce, Espagne, Portugal et Royaume-Uni) ont un déficit public plus élevé.

La réduction de 0,4 point de PIB des déficits effectif (3,6 %) et structurel (1,9 %) a résulté d'une évolution modérée des dépenses (+ 0,9 % en volume, hors crédits d'impôt), voisine de celle des années précédentes, et inférieure à celle du PIB, permettant, pour la première fois depuis de longues années, un léger recul des dépenses publiques rapportées au PIB. Néanmoins, la modération des dépenses a tenu largement, comme en 2014, à une diminution, plus forte qu'attendu, de l'investissement local (- 9,5 %, après - 8,7 % en 2014) et à la réduction de la charge d'intérêts de la dette publique, sous l'effet de la baisse des taux. Ces facteurs de modération des dépenses pourraient ne pas se reproduire au cours des prochaines années. Depuis 2012, la diminution du déficit public a résulté pour près de la moitié de la diminution de la charge d'intérêts : la réduction du solde primaire, c'est-à-dire hors charge d'intérêts, a ainsi été près de deux fois plus faible que celle du solde effectif (0,7 point contre 1,3 point).

Le déficit effectif 2015 reste supérieur de 1,7 point de PIB au solde stabilisant la dette. En conséquence, la dette a continué à augmenter, à 96,1 points de PIB, et la trajectoire d'endettement de la France diverge désormais non seulement de celle de l'Allemagne mais également de celle de la moyenne des pays de la zone euro. Si l'augmentation de la dette publique a été limitée à 0,8 point de PIB c'est pour une large part en raison d'une politique d'émission sur des souches anciennes permettant l'encaissement d'un montant élevé de primes à l'émission et conduisant à la déconnexion à court terme entre le déficit et la variation de la dette.

Pour 2016, la réduction du déficit visée est modeste (0,3 point de PIB à 3,3 points de PIB) et inférieure à celle de 2015, alors même que l'activité économique devrait être plus soutenue. Cet objectif, qui repose sur des prévisions de recettes prudentes, est atteignable même si des risques significatifs pèsent sur les dépenses de l'État.

La Cour estime à ce stade entre 3,2 Md€ et 6,4 Md€ les risques de dépassement sur les crédits dans le champ de la norme de dépenses en valeur de l'État, soit un niveau significativement plus élevé que les années précédentes, alors même que le respect de la norme n'avait alors pu être obtenu qu'au prix de nombreux contournements. Ces risques de dépassements proviennent de sous-budgétisations récurrentes, de mesures nouvelles annoncées en début d'année et de la forte accélération de la masse salariale. Si les gels de crédits (notamment sur les reports de crédits), d'une ampleur inédite à ce stade de l'année, peuvent compenser en partie ces dépassements, l'atterrissage de la gestion 2016 paraît très difficile comme la mise au point du premier décret d'avance de l'année, daté du 2 juin 2016, l'a montré.

Des risques, de moindre ampleur, pèsent également sur les dépenses des administrations de sécurité sociale. Les objectifs de réduction du déficit du régime général et du FSV peu ambitieux (réduction attendue de 1,7 Md€ contre 2,4 Md€ en 2015), peuvent être atteints. En revanche les économies attendues de la nouvelle convention d'assurance chômage (800 M€) ne se concrétiseront pas en 2016 et la situation de l'Unédic restera fortement déficitaire malgré une amélioration de l'emploi.

La réduction du déficit, effectif comme structurel, serait en tout état de cause limitée en 2016 et ne permettrait toujours pas de faire baisser le poids de la dette publique dans le PIB, qui resterait donc supérieur à 96 points de PIB en 2016.

La trajectoire de solde public retenue pour les années 2017 à 2019 dans le Programme de stabilité d'avril 2016, moins ambitieuse que celle affichée dans la loi de programmation de décembre 2014, prévoit un retour à l'équilibre structurel des finances publiques en 2019. Cette perspective est très fragile, car elle repose sur des hypothèses surévaluées de croissance potentielle et très ambitieuses de maîtrise des dépenses publiques.

Le Programme de stabilité du printemps 2016 affiche un retour à l'équilibre structurel en 2019 malgré un déficit effectif prévu en aggravation par rapport à la loi de programmation 2014-2019. L'explication tient au choix fait d'une hypothèse de croissance potentielle

supérieure à celles retenues par les organisations internationales. Sur la base des hypothèses de ces dernières, la trajectoire affichée de réduction du déficit effectif serait nettement insuffisante pour atteindre en 2019 l'objectif d'équilibre structurel que la France s'est engagé à respecter lors de la transposition du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance.

Même insuffisamment ambitieux pour respecter cet engagement, l'objectif de solde effectif retenu pour les années 2017-2019 suppose une maîtrise sans précédent des dépenses publiques : sur la base des hypothèses retenues par le Gouvernement, il faudrait que les dépenses publiques en volume hors charge d'intérêts baissent entre 2016 et 2019, alors qu'elles ont progressé de 1,1 % en moyenne entre 2010 et 2015 et de 2,6 % entre 2000 et 2009.

Si cette maîtrise des dépenses n'est pas hors de portée – d'autres pays partenaires de la France y sont parvenus – encore faut-il qu'elle s'appuie sur des réformes qui permettent de réduire de manière pérenne les dépenses publiques. Or, le Programme de stabilité ne documente pas les réformes à engager. De plus, l'examen par la Cour de la mise en œuvre du programme d'économies de 50 Md€ sur les trois années 2015 à 2017 montre que, si une inflexion a bien été engagée, les économies n'ont pas en 2015 atteint le montant de 18,1 Md€ affiché par le Gouvernement, mais ont été plutôt de l'ordre de 12 Md€. En outre, l'évaluation tendancielle de la dépense, sur laquelle s'appuie le calcul de ces économies, repose sur des hypothèses élevées. Inférieur à l'ambition affichée, l'effort d'économie réalisé en 2015 est également inférieur de 0,3 point de PIB à l'effort structurel en dépenses qui aurait été nécessaire pour assurer sur le moyen terme la soutenabilité de la politique budgétaire.

Alors même que l'ambition affichée de maîtrise des dépenses n'a jamais été aussi forte, des décisions prises depuis le début de l'année conduisent au contraire à un accroissement des dépenses, amorcé en 2016, mais dont le plein effet devrait s'amplifier en 2017 et les années suivantes. Tel est notamment le cas de la hausse programmée des dépenses militaires et de sécurité de 3,8 Md€ de crédits supplémentaires sur la période 2016-2019 ou de la modération de l'effort demandé aux collectivités locales par rapport à 2016. De même, les mesures annoncées début 2016 en faveur de l'emploi, avec la mise en place d'un plan de la formation des demandeurs d'emploi et d'aide à l'embauche dans les PME, pèseront fortement sur les dépenses en 2016 et 2017.

Enfin, aucun des trois leviers – stabilité des effectifs, gel du point et limitation des mesures catégorielles – qui avaient permis de maîtriser l'évolution de la masse salariale publique (23 % des dépenses publiques) au cours des dix dernières années ne sera plus à l'œuvre en 2017 et la masse salariale publique devrait croître fortement en 2017. Ces décisions sont de nature à peser sur les dépenses de l'État, mais aussi sur l'ONDAM et les dépenses des collectivités locales. En rupture par rapport à la politique menée sur les dix années, elles vont peser lourdement sur les dépenses de l'ensemble des administrations publiques.

La France a pris du retard dans l'ajustement de ses finances publiques et la dette publique continue de progresser. Si la gouvernance des finances publiques a été renforcée, sous l'effet de la transposition des dispositions des traités européens, des facteurs de fragilité persistent, notamment pour l'évaluation de la croissance potentielle. De plus, le pilotage par le solde structurel apparaît complexe et pourrait être utilement complété par l'introduction d'un objectif de dépenses publiques, plus facile à appréhender et à vérifier. Néanmoins, au-delà des ajustements qui pourraient être apportés à ces règles, le retour à l'équilibre structurel des finances publiques ne peut résulter que d'une action déterminée et inscrite dans la durée pour maîtriser les dépenses publiques dont le niveau, largement supérieur à celui de nos partenaires européens, ne se traduit pas par des performances supérieures en termes d'efficacité ou de réduction des inégalités.

En dépit des progrès réalisés dans la période récente, la politique de maîtrise de la dépense menée jusqu'à présent a davantage visé à la contenir qu'à améliorer son efficacité. L'action à mener doit désormais reposer sur des choix explicites, s'attaquer aux principales sources d'inefficacité de la dépense, réexaminer les missions des administrations publiques prises dans leur ensemble et mieux cibler les dépenses d'intervention.

Annexes

Annexe n° 1 : le périmètre des administrations publiques	176
Annexe n° 2 : les référentiels comptables	177
Annexe n° 3 : la définition et la mesure du solde et de l'effort structurels	180
Annexe n° 4 : les facteurs explicatifs de l'évolution de l'investissement local	182
Annexe n° 5 : l'analyse des risques de dépassement des crédits prévus en loi de finances	184
Annexe n° 6 : les risques de dépassement des crédits du titre II (masse salariale) de l'État hors contributions au financement des pensions	192
Annexe n° 7 : les recettes non fiscales de l'État	194
Annexe n° 8 : les modalités de construction du tendancier et des économies retenues par le Gouvernement	198
Annexe n° 9 : glossaire des sigles	203

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*** (26 % 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)*** (47 % 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)*** (21 % 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.).

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 - 70,5 Md€ en 2014 alors que le besoin de financement en comptabilité nationale était de - 71,3 Md€, soit un écart de - 0,8 Md€. Cet écart est en 2015 d'une ampleur limitée et a été plus important par le passé.

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 (correspondant schématiquement à une comptabilité de trésorerie) pour trois raisons principales :

1. La comptabilité nationale est en droits constatés alors que la comptabilité budgétaire est en encaissements et décaissements (en 2015, ce changement de concept dégrade le déficit en comptabilité nationale de - 6,2 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 au fisc 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 - 5,7 Md€ par rapport à la comptabilité budgétaire.

Par ailleurs, les recettes de l'État donnant lieu à des contentieux, qu'ils soient fiscaux ou portant sur des amendes, ne peuvent être enregistrés en comptabilité nationale que lorsqu'elles sont définitivement acquises à l'État, c'est-à-dire lorsque les contentieux fiscaux sont éteints.

En outre, les décalages entre les avances faites par l'État au titre du matériel militaire (qui n'affectent pas le déficit en comptabilité nationale) et les livraisons (qui l'affecte) représentent en 2015 une amélioration de 1,9 Md€. Les autres décalages (0,4 Md€ d'amélioration du déficit en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire) correspondent notamment à des décalages de paiement.

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 0,5 Md€ d'amélioration du déficit public par rapport au solde budgétaire)¹⁴³. Par exemple, les remboursements et rachats de dette publique par la CDP ont un effet sur le solde budgétaire alors même qu'ils sont patrimonieusement neutres, donc sans effet sur la comptabilité nationale.

Si, en 2015, le montant de cette catégorie de retraitements était peu élevé, le montant pour 2014 comprenait de nombreuses opérations. En particulier, la dernière tranche de la participation de la France au mécanisme européen de stabilité (MES) pour 3,3 Md€ correspond à une opération d'apport en capital neutre patrimonieusement. De la même manière, 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).

¹⁴³ 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...) ont représenté en 2014 de l'ordre de 5,0 Md€ d'amélioration du solde de l'État en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire.

Par ailleurs, les dividendes versés sous forme de titre améliorent patrimoniallement la situation de l'État alors qu'ils ne donnent pas lieu à un encaissement qui améliore le solde budgétaire de l'État (0,9 Md€, correspondant essentiellement au dividende d'EDF versé sous forme de titre).

En outre, la livraison de Partenariats Publics Privés (PPP) occasionne la création d'une dette de l'État vis-à-vis du partenaire privé, qui est enregistrée comme telle dans les comptes en comptabilité nationale (- 1,2 Md€).

En revanche, en 2015, il n'y a pas eu de remise importante de dette (- 0,1 Md€), alors qu'il y en avait eu en 2014 (- 1,1 Md€). En effet, celles-ci diminuent le patrimoine de l'État et augmentent donc à due concurrence les dépenses de l'État et le déficit public.

Annexe n° 3 : la définition et la 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 potentielle¹⁴⁴ ;
- 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.

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 publiques¹⁴⁵. 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.

¹⁴⁴ Croissance des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de la contribution du progrès technique. Cette croissance est également parfois appelée « tendancielle ».

¹⁴⁵ 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.

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.

Annexe n° 4 : les facteurs explicatifs de l'évolution de l'investissement local

L'investissement public local a diminué de 10,0 % en 2015 après une baisse de 8,4 % en 2014. Cette diminution est sans précédent depuis plus de 30 ans. Cette annexe vise à mieux apprécier l'origine de cette diminution.

Pour ce faire, une modélisation statistique (économétrique¹⁴⁶) peut 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 2015 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 2015 : il subsiste une « part inexpliquée » de 2,3 Md€ qui peut correspondre à des facteurs spécifiques à 2015, comme la diminution des dotations de l'État et leur anticipation pour les prochaines années.

¹⁴⁶ L'équation (modèle à correction d'erreur) estimée statistiquement est la suivante :

$$\begin{aligned} \Delta \log(Inv_t) = & -1,14_{(0,16)} - 0,051_{(0,008)}AN1 - 0,032_{(0,007)}AN2 \\ & + 0,050_{(0,007)}AN6 \\ & + 0,35_{(0,15)}\Delta \log(Inv_{t-1}) + 1,13_{(0,52)}\Delta \log(PIB_{t-1}) \\ & + 0,28_{0,18}\Delta \log(B8_{t-1}/PIB_{t-1}) - 0,29_{(0,10)}[\log(Inv_{t-1}) \\ & - \log(PIB_{t-1})] \end{aligned}$$

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,

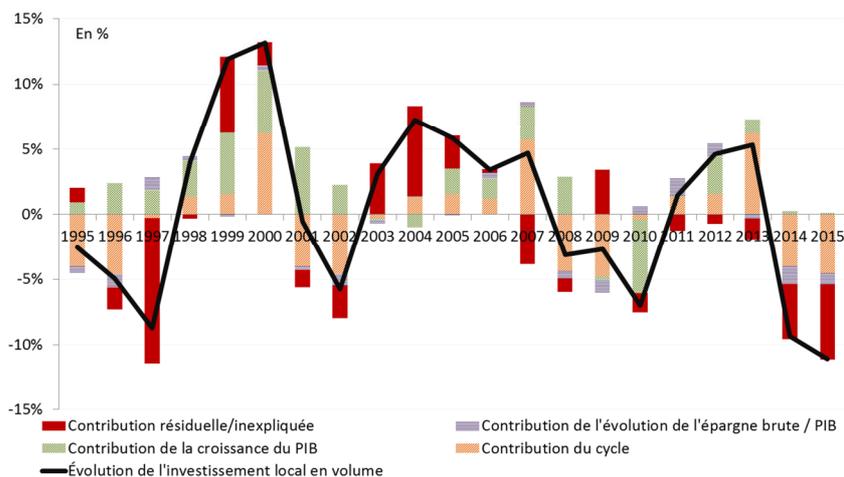
AN6 : Indicatrice avec 1 sur les dernières années des cycles, et 0 ailleurs,

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 ; \log = logarithme népérien.

Facteurs d'évolution de l'investissement public local



Source : Cour des comptes à partir des comptes nationaux de l'Insee et du jaune relatif aux transferts financiers de l'État aux collectivités locales

Note de lecture : la courbe en noir représente l'évolution observée de l'investissement des administrations publiques ; les barres représentent la part de cette évolution qui peut être expliquée par chacun des facteurs qui sont estimés avoir joué sur cette évolution au cours des 35 dernières années ; en 2015, le jeu habituel du cycle électoral (à hauteur d'environ 4,5 %) et l'évolution de l'épargne brute (à hauteur d'environ 0,5 %) auraient ainsi pesé sur l'investissement, les autres facteurs non pris en compte dans l'estimation (dont la baisse des dotations de fonctionnement, une évolution trop récente pour que son impact puisse être évalué directement) ayant pesé pour près de 5 %.

Annexe n° 5 : l'analyse des risques de dépassement des crédits prévus en loi de finances

La Cour a examiné la consommation des crédits de l'année en cours. Au 30 avril 2016, les données d'exécution de Chorus sur le budget général indiquent un montant de crédits nets consommés de 152,3 Md€ en AE et 111,7 Md€ en CP. Les CP sont en augmentation de 0,75 % et les AE de 12,7 %. 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 une analyse mission par mission des principaux risques portant sur les dépenses de l'État. Les résultats de cette analyse sont présentés dans cette annexe et la synthèse de ces résultats est présentée dans le tableau présenté dans le corps du texte.

Comme les années précédentes, quelques missions concentrent les risques budgétaires les plus importants¹⁴⁷. 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 de juin 2016.

Mission Travail et emploi

À fin avril 2016, l'exécution des crédits de la mission *Travail et emploi* se caractérise par un risque d'une ampleur inédite de dépassement des crédits votés en loi de finances initiale sur les programmes 102 – *Accès et retour à l'emploi* et 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*. Les crédits rattachés à ces deux programmes représentent 93 % des crédits de la mission *Travail et emploi* qui s'élèvent en LFI à 11,54 Md€ en AE et 11,70 Md€ en CP.

¹⁴⁷ 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.

Le risque de dépassement tient pour l'essentiel :

- à la mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi annoncé par le Président de la République le 18 janvier dernier,
- à la sous-budgétisation initiale des crédits nécessaires au financement des contrats et emplois aidés, d'une part, et de la rémunération de fin de formation,
- à la faiblesse des possibilités de redéploiement de crédits.

La prévision d'exécution, réalisée au 20 avril 2016, est susceptible d'être modifiée en fonction de la montée en charge du plan d'urgence pour l'emploi (et de l'implication des régions), d'une part, et des arbitrages qui seront finalement rendus sur une enveloppe complémentaire de contrats et emplois aidés, d'autre part.

a) Les mesures nouvelles : le plan d'urgence pour l'emploi

Le plan d'urgence pour l'emploi annoncé par le Président de la République le 18 janvier dernier comporte principalement deux mesures :

1. le plan « 500 000 formations supplémentaires », correspondant à un doublement du nombre d'actions de formation à destination des demandeurs d'emploi. Le coût sur 2016 serait de 0,8 Md€.
2. une aide à l'embauche pour les PME : jusqu'à fin 2016, les PME de moins de 250 salariés embauchant un salarié à temps plein et rémunéré entre 1 et 1,3 fois le Smic pourront bénéficier pendant deux ans d'une aide forfaitaire de 2 000 euros par an, soit 4 000 euros au total. L'aide est attribuée aux embauches en emploi durable (CDI ou CDD d'une durée égale ou supérieure à 6 mois). Le coût sur 2016 serait de 0,5 Md€.

Compte tenu de la période nécessaire à la montée en charge du plan « 500 000 formations supplémentaires », ainsi que de la durée et des modalités de versement de l'aide à l'embauche pour les PME, le coût du plan d'urgence pour l'emploi serait étalé sur les exercices 2016 à 2018.

b) La sous-budgétisation de certains postes

- Les contrats et emplois aidés : Les crédits votés en LFI pour le financement des contrats et emplois aidés s'avèrent d'ores et déjà insuffisants. La circulaire de programmation des contrats et emplois aidés pour le premier semestre 2016 présente la particularité de programmer dès le premier semestre la totalité des emplois d'avenir prévus sur 2016 en LFI (soit + 17 500 emplois d'avenir sur le premier semestre, mais également + 23 000 CAE et + 5 000 CIE). Le nombre de contrats et d'emplois aidés pourrait donc encore augmenter d'ici fin 2016 (+ 17 000 dans le scénario bas et + 140 000 dans le scénario haut qui permettrait de maintenir le niveau de la demande d'emploi en fin de mois au niveau constaté à fin 2015). Selon les décisions, le dépassement des crédits votés en LFI serait de 0,3 Md€ dans le scénario bas à 0,7 Md€ dans le scénario haut¹⁴⁸.
- La subvention d'équilibre versée au Fonds de solidarité pourrait ne pas être suffisante en 2016 à hauteur de 0,1 à 0,2 Md€.
- La rémunération de fin de formation représente 0,1 Md€. Elle n'a pas été budgétée en LFI pour 2016.

Certains facteurs pourraient limiter la dépense de la mission *Travail et emploi*, comme en particulier des économies de constatation sur les compensations d'exonération de cotisations et les aides TPE – jeunes apprentis et première embauche.

Par ailleurs, d'autres risques peuvent se matérialiser, comme l'éventuelle nécessité de refinancement de l'AFPA dont la situation financière demeure très fragile, ou bien encore la participation éventuelle de la mission *Travail et emploi* au financement de l'aide à la recherche d'un premier emploi annoncée au printemps 2016 en faveur des étudiants boursiers diplômés, la participation au financement de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée prévue par la loi du 29 février 2016. Ces risques n'ont pas été pris en compte dans la prévision d'exécution présentée ci-dessus.

¹⁴⁸ Ces estimations de dépassement incluent l'écart observé entre les paramètres pris en compte pour l'estimation initiale du coût et les paramètres réellement observés (taux de prise en charge plus élevé et taux de participation des départements plus faible, mais durée effective des contrats moins longue).

Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)

La mission va subir d'amples dépassements principalement causés par des refus d'apurement communautaire (non budgétés en LFI, contrairement aux recommandations de la Cour), à hauteur de 0,2 à 0,5 Md€¹⁴⁹.

Les autres motifs prévisibles de dépassement pour la mission sont l'exonération de charges sociales pour les travailleurs occasionnels-demandeurs d'emploi (0,1 Md€)¹⁵⁰, le plan élevage (0,2 Md€), la fièvre catarrhale ovine (0,1 Md€), l'influenza aviaire (palmipèdes) (0,1 Md€) et le financement de l'indemnisation des éleveurs touchés par la sécheresse en 2015 (0,1 Md€).

Au total, l'ensemble de ces facteurs devrait conduire à un dépassement de l'ordre de 0,7 à 1,1 Md€. Il est considéré dans le cadre de cette prévision que la baisse des cotisations sociales agricoles (0,5 Md€) vient en atténuation des recettes de la MSA et non pas sous forme de dotations budgétaires.

Mission Solidarité, insertion et égalité des chances

Sur cette mission, il faut souligner le dynamisme et l'importance des dépenses d'intervention, en particulier l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la subvention au Fonds national des solidarités actives (FNSA) qui souffrent d'une sous-budgétisation significative. Le dépassement au titre du dispositif FNSA devrait être proche de 0,1 Md€. Les dépenses de l'AAH et de RSA activité augmentent, même hors effet de périmètre, notamment du fait de l'accroissement du nombre de bénéficiaires. Celles de l'AAH devraient concourir à un dépassement de la programmation initiale de 0,3 à 0,4 Md€.

Par ailleurs, la mise en place de la prime d'activité semble conduire à des dépenses plus dynamiques qu'anticipé en loi de finances. Comme cette prime a été mise en place début 2016, le recul n'est pas suffisant pour apprécier l'importance d'un tel dynamisme des dépenses.

¹⁴⁹ Les risques maximaux correspondent à la conjonction défavorable de l'ensemble des facteurs, mais n'est pas retenue dans le cadre de cette estimation. Ces facteurs défavorables cumulés représenteraient 0,7 Md€ au total. Ces risques sont intégrés dans les sous-budgétisations pour leur part minimale.

¹⁵⁰ En l'espèce, il s'agit donc ici d'un report de charge provenant de l'exercice 2015.

Le taux de recours apparaît sur les premiers mois de l'année supérieur au taux de recours anticipé initialement. Il est donc considéré de manière conventionnelle que ce dérapage pourrait représenter 0,1 Md€. Ces estimations sont cependant fragiles et une grande incertitude demeure sur la prévision de dépense totale relative à la prime d'activité.

Sous l'effet de ces facteurs et en prenant en compte les éventuelles économies et moindres dépenses, le dépassement global de cette mission devrait être compris entre 0,4 et 0,6 Md€.

Mission Enseignement scolaire

Les crédits de la mission *Enseignement scolaire* sont essentiellement constitués de dépenses de masse salariale. Les sujets d'incertitude identifiés relatif à la masse salariale en 2016 sont : le glissement vieillesse technicité (GVT), l'alignement de la prime d'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) des enseignants du premier degré sur celle des enseignements du second degré et la réévaluation indiciaire.

Le GVT, source de dépense très dynamique, serait sous-budgétisé d'au moins 0,05 Md€. L'augmentation de l'ISAE a été confirmée dès la rentrée de septembre 2016 à hauteur de +800 € pour les enseignants du premier degré, ce qui devrait représenter un montant supplémentaire de 0,06 à 0,08 Md€ décaissé en 2016, pour un montant annuel de 0,3 Md€ à compter de 2017. Enfin, l'augmentation de 0,6 % du point d'indice en 2016 risque encore de tirer significativement la masse salariale à la hausse.

Mission Écologie, développement et mobilité durables

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* comporte de nombreux risques dont la réalisation pourra éventuellement être différée dans le temps. En premier lieu, les versements réalisés à SNCF Réseau au titre des concours au fret ferroviaire n'ont pas été à la hauteur des besoins de SNCF Réseau depuis 2014. Une compensation de ces versements pourrait alors occasionner un surcoût de plusieurs centaines de millions d'euros. En effet, les avis de l'autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) n° 2015-004 du 3 février 2015 et 2015-034 du 1^{er} octobre 2015 ont relevé que cette pratique de la part du ministère « *posait un problème de conformité au regard des principes de tarification définis par la directive 2012/34/UE et emportait des effets désincitatifs à la circulation de trains de fret. [...] Ainsi, pour les années*

2013 et 2014, l'État n'a versé qu'une fraction des montants prévus, ce qui a représenté un montant non recouvré pour SNCF Réseau de 232 M€». Par ailleurs, les annonces faites en direction des agents de la SNCF début juin 2016 n'ont pas été prises en compte.

Par ailleurs, la réalisation de plusieurs aléas identifiés imposerait des ouvertures de crédits supplémentaires : la contestation du contrat de partenariat public-privé relatif aux centres d'exploitation et d'intervention routiers (PPP CEI) pour un montant de 0,1 à 0,2 Md€, une indemnisation de 0,3 Md€ liée aux recours introduits par certaines sociétés habilitées de télépéage (SHT) dans le cadre de l'abandon de l'écotaxe poids lourds, enfin une majoration de l'indemnisation du concessionnaire AGO de 0,3 Md€ en cas d'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Dans une estimation basse, ces risques seront tous reportés sur les gestions ultérieures (2017 et suivantes). L'hypothèse haute est conventionnelle : la moitié du montant de ces risques interviendrait en 2016, soit 0,4 Md€.

Enfin, une ouverture de crédits en LFR à hauteur de 0,3 Md€ pourrait être à prévoir au titre de la 2^{ème} annuité de l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE), en fonction du rythme de décaissement de l'enveloppe déjà versée en 2015. Or la LFI pour 2016 n'a ouvert aucun crédit à ce titre pour le financement de l'annuité 2016. Ce risque n'est pas pris en compte dans l'estimation des risques recensés.

Dans le sens contraire, la mobilisation de la réserve de précaution à l'instar de ces dernières années (jusqu'à hauteur de 0,4 Md€) pourrait limiter les risques de dépassement sur cette mission. Au total, les risques sur la mission représenteraient de 0,0 à 0,5 Md€.

Mission Défense

Pour cette mission, le dépassement net des économies et moindres dépenses devrait atteindre entre 0,5 et 0,8 Md€ hors mobilisation éventuelle, partielle ou totale de la réserve de précaution. Ce chiffre prend en compte les dépassements liés aux opérations extérieures (0,4 à 0,7 Md€), les missions intérieures (0,1 Md€), le système de paie Louvois du ministère de la défense (0,05 à 0,1 Md€), les dépenses non remboursées par le CAS immobilier (0,1 Md€) ainsi que, en sens inverse, les économies et moindres dépenses (entre 0,1 et 0,2 Md€) liées à des réformes de structure (coût des facteurs) et au recouvrement d'indus Louvois.

Mission Sécurité

En 2016, l'exécution du budget de la mission *Sécurité* pourrait être marquée par des tensions sur les crédits de rémunérations.

Les crédits de la mission devront également financer diverses mesures de revalorisation, dont certaines ont été annoncées en début d'année 2016, telles que celle des indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) versées aux forces mobiles de sécurité, de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP), de l'allocation des missions judiciaires de la gendarmerie (AMJG) ou de la prime d'officier de police judiciaire (OPJ). Les mesures d'aménagement de carrière (avancement semi-automatique au grade d'adjudant de gendarmerie, création d'un grade de commissaire général) annoncées simultanément pèseront également sur les dépenses de titre 2. Le ministère de l'intérieur évalue le coût de ces mesures à 865 M€ sur trois ans.

L'indemnisation des heures supplémentaires effectuées (20,5 M€ versé en 2015), dont le stock, qui s'établissait à 17,2 millions d'heures au 31 décembre 2014, a progressé en 2015 selon un taux compris entre 8 % et plus de 10 %, pourra également constituer une source de tensions importantes. La charge liée aux heures supplémentaires sera vraisemblablement amplifiée par la croissance de l'activité opérationnelle en 2016 (liée à l'Euro 2016 de football, le maintien de l'état d'urgence et du plan Vigipirate).

Enfin, la mission sous-exécute de manière systématique son plafond d'emplois. Une saturation de son plafond d'emplois pourrait conduire à une augmentation des besoins de crédits à hauteur de 0,5 Md€. Cette hypothèse n'est pas retenue dans le cadre de cette analyse des risques.

Mission Égalité des territoires et logement

De manière récurrente, on observe sur cette mission d'importants besoins d'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'exercice sur les programmes (aides au logement) et (hébergement d'urgence). Il est à craindre que l'année 2016 soit de nouveau marquée par des besoins d'ouverture importants, compte tenu des dépassements constatés en 2015 qui n'ont été que partiellement intégrés en budgétisation.

Au titre du programme des aides personnelles au logement, le dépassement s'explique d'abord par un important report de dette de 0,4 Md€ du FNAL qui n'a pas été couverte fin 2015. En contrepartie, des mesures d'économies pourraient être mises en œuvre sur le barème et les conditions d'accès aux aides au logement. Ces facteurs conduiraient à un dépassement de l'ordre de 0,2 à 0,3 Md€.

Il existe aussi de sérieux risques de dépassement sur le programme d'hébergement d'urgence à hauteur de 0,2 Md€, générés par des sous-budgétisations récurrentes.

Partiellement compensés (0,2 Md€) par la hausse des crédits disponibles du programme des aides à la pierre, les dépassements sur la mission devraient atteindre au total 0,2 à 0,4 Md€.

Mission Immigration, asile et intégration

Cette mission supporte notamment l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) qui remplace désormais, avec un barème par ailleurs revu, l'allocation temporaire d'attente (ATA). Ce n'est plus Pôle emploi qui supporte ces allocations, mais l'ASP, l'OFII se chargeant du suivi des allocataires. Le décret d'avance de juin 2016 a par conséquent ouvert 150 M€ de crédits afin de couvrir les dépassements envisagés pour l'année 2016. Ces dépassements auraient pu être anticipés dès la loi de finances pour 2016.

Mission Administration générale et territoriale de l'État (AGTE)

Il existe sur cette mission des reports de charges, essentiellement liés à l'organisation des élections régionales. Ces reports sont très largement dus au décalage des élections régionales, les crédits ayant vocation à couvrir les dépenses liées à ces élections étant estimées à 101 M€ en AE et 145 M€ en CP¹⁵¹. À ces reports de charges s'ajoutent des impayés, principalement dus au décalage des élections régionales, pour des montants de 12,3 M€ en AE et 13,6 M€.

¹⁵¹ Auxquels il faut ajouter d'autres reports de charges représentant entre 5 et 10 M€.

Annexe n° 6 : 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 la masse salariale (hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions* et hors fonds de concours, y compris budgets annexes). Ces risques sont intégrés dans la description des risques par mission présentés ci-dessus et ne doivent donc pas leur être ajoutés.

Ces dépenses ont été budgétées à hauteur de 81,7 Md€ en loi de finances initiales (LFI) pour 2016. À périmètre constant de 2015, elles augmentent de 0,9 Md€, soit 1,1 % par rapport à la LFI pour 2015 (80,8 Md€).

Les dépenses exécutées en 2015 étant supérieures de 0,1 Md€ aux montants inscrits en LFI pour 2015, l'augmentation de la masse salariale, d'exécution 2015 à exécution 2016, doit être inférieure à 0,8 Md€ pour que les crédits inscrits en LFI pour 2016 ne soient pas dépassés.

Les informations fournies par la direction du budget montrent que cette augmentation de 0,8 Md€ de 2015 à 2016 tiendrait à :

- une augmentation de 0,5 Md€ du schéma d'emploi, liée essentiellement à l'extension en année pleine de l'accroissement des effectifs de l'éducation nationale et de la défense.
- une diminution du coût des mesures générales à hauteur de 0,05 M€ liée à la poursuite du gel de l'indice de la fonction publique et au moindre coût de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). En effet, la faiblesse de l'inflation sur les cinq dernières années conduit à modérer le coût de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA).
- une augmentation de 0,25 Md€ des mesures catégorielles, d'un montant comparable à celle de l'exécution 2015 et d'un montant inférieur aux années précédentes (moyenne de 307 M€ sur les deux années précédentes).
- une hausse de 0,30 Md€ au titre du glissement vieillesse technicité (GVT) solde, qui se décompose à hauteur de 1,2 Md€ de GVT positif et -0,85 Md€ de GVT négatif.
- une diminution de 0,2 Md€ au titre des autres mesures, et 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, deux principaux facteurs de risque vont dans le sens d'une croissance plus forte que prévu de la masse salariale.

En premier lieu, les accords de février 2016 relatif au dégel du point d'indice de la fonction publique n'ont pas été provisionnés dans le cadre de la LFI. Or l'augmentation décidée pour 2016, de 0,6 % à partir 1^{er} juillet 2016¹⁵², pèse au total pour 0,25 Md€ sur la masse salariale de l'État en 2016. Ce dépassement qui n'a pas été anticipé en LFI pour 2016 pourrait être en partie compensé au sein de certaines missions, par exemple par de moindres recrutements.

En outre, les dépassements récurrents de certains ministères, comme les ministères de la défense et de l'éducation nationale, pourraient se matérialiser de nouveau en 2016. En particulier, les dépassements récurrents observés ces dernières années relatifs aux opérations extérieures (OPEX) et à la couverture des dysfonctionnements du système de paie Louvois pourraient de nouveau être constatés en 2016. De la même manière, les dépassements liés à la budgétisation du GVT du ministère de l'éducation nationale pourraient se reproduire en 2016, malgré la diminution observée sur les dernières années des écarts entre la budgétisation et l'exécution des dépenses de personnel de ce ministère. Enfin, de nombreuses mesures catégorielles ont été annoncées depuis le début de l'année (enseignant du primaire, agent de la mission Sécurité notamment) et conduisent à des risques budgétaires additionnels pour l'année 2016.

Au total, il existe un risque de dépassement des crédits de rémunérations inscrits en LFI pouvant aller jusqu'à 0,5 Md€, répartis sur l'ensemble des missions en lien avec l'augmentation du point d'indice et sur quelques missions dont les écarts ont été régulièrement observés sur les dernières années.

¹⁵² Et 0,6 % au 1^{er} février 2017, sans effet sur 2016.

Annexe n° 7 : les recettes non fiscales de l'État

Avec 15,6 Md€, la loi de finances initiale pour 2016 a prévu un montant de recettes non fiscales en nette augmentation (+ 8,3 %) par rapport à l'exécution 2015, qui s'est élevée à 14,4 Md€. Ce montant est également en augmentation par rapport à la prévision figurant dans la LPFP 2014-2019 pour l'année 2016 (14,6 Md€, soit une hausse de 6,8 %).

Les recettes non fiscales inscrites dans le Programme de stabilité sont stables par rapport à la prévision de la loi de finances initiale 2016, à 15,6 Md€.

Comme en 2015, le dynamisme des recettes non fiscales est lié à des facteurs non pérennes (redevances d'usage des fréquences radioélectriques). La prévision inscrite dans le Programme de stabilité apparaît, dans ce contexte, comme raisonnablement prudente au regard des évolutions des recettes non fiscales des années passées. Pour autant, la réalisation de cette prévision est subordonnée à la réalisation de certaines conditions.

a) Des produits des participations hors Caisse des dépôts et consignations en diminution

La prévision des produits des participations (hors CDC) figurant dans le Programme de stabilité indique une diminution de 1 Md€ par rapport à l'exécution 2015 (4,3 Md€) de leur montant qui atteindrait 3,3 Md€. Après retraitement¹⁵³ de la Cour, un tel montant signifie que le montant des dividendes et recettes assimilées devrait atteindre, en 2016, environ 4,2 Md€, contre une exécution 2015 de 5,4 Md€ (- 22 %), et un montant estimé dans le *Voies et Moyens* annexé au PLF 2016 de 5,7 Md€ (- 26 %).

¹⁵³ Le montant des dividendes et recettes assimilées s'obtient en ajoutant au montant des produits des participations (hors CDC), figurant dans le Programme de stabilité, la contribution de la CDC représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS), estimée à 0,4 Md€ dans le *Voies et moyens* annexé au PLF 2016, et le versement de la CDC au titre de son résultat, d'un montant annoncé en avril 2016 de 0,46 Md€.

La baisse ainsi inscrite en prévision semble traduire une augmentation du versement de dividendes à l'État sous forme de titres. En 2015 déjà, EDF avait versé à l'État 0,90 Md€ sous forme de titres contre 1,07 Md€ sous forme de numéraire.¹⁵⁴ Cependant, cette baisse irait au-delà du phénomène de report sur les dividendes versés sous forme de titre, alors que les dernières informations laissent penser que certaines grandes entreprises ont vu leur situation s'améliorer au cours de l'exercice 2015. La prévision relative aux dividendes apparaît donc prudente.

b) Une diminution attendue des versements de la Caisse des dépôts et consignations (-0,3 Md€ par rapport à 2015)

Les versements de la CDC devraient diminuer de 0,3 M€ entre 2015 et 2016, passant de 1,9 Md€ à 1,6 Md€. En 2016, selon des résultats¹⁵⁵ communiqués par l'établissement le 7 avril 2016, le groupe CDC devrait verser au titre de son résultat de 0,46 Md€ à l'État¹⁵⁶, contre 0,64 Md€ en 2015, soit une baisse de 28 %. En outre, selon la même source, la rémunération de la garantie de l'État sur le Fonds d'épargne atteindra 0,76 Md€, contre 0,81 Md€ en 2015, alors que les documents annexés au PLF 2016 évoquaient une estimation de 0,47 Md€. Sous ces hypothèses, en 2016, le montant de la contribution de la CDC représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) atteindrait environ 0,4 Md€, en ligne avec les estimations figurant dans les documents annexés au PLF 2016 (0,43 Md€), en légère baisse par rapport au montant de l'exercice 2015 (0,47 Md€).

¹⁵⁴ Même s'ils n'améliorent pas le déficit budgétaire, ces versements de dividendes sous forme de titres viennent en amélioration de la situation patrimoniale de l'État et viennent donc également en amélioration du déficit public.

¹⁵⁵ Le résultat net consolidé part du Groupe atteint, en 2015, 1,37 Md€, contre 1,79 Md€ en 2014, soit une baisse de 23 %.

¹⁵⁶ Ce versement de la CDC à l'État au titre de ses activités en 2015 a été calculé suivant de nouvelles règles, plus favorables à la CDC : 50% du résultat net consolidé (1 371 M€) dans la limite de 50 % (contre 75 % auparavant) du résultat net social (1140 M€) dont il convient, comme en 2015, de retrancher le dividende exceptionnel de Bpifrance (215 M€).

c) Une nette reprise des versements de COFACE

D'après le Programme de stabilité, en 2016, COFACE devrait reprendre ses reversements après un exercice 2015 sans recette pour l'État en raison de la vente annulée des bâtiments de projection et de commandement (BPC) à la Russie.

Le 5 août 2015¹⁵⁷, un montant de 950 M€ avait été versé à la Russie par l'État à partir de la mission *Défense* et celle-ci a été abondée le 11 août 2015 par un fonds de concours de DCNS de 893 M€. L'entreprise a été indemnisée par COFACE dès le 17 août 2015. Compte tenu du déficit des procédures de soutien à l'exportation gérées par COFACE en 2015 en raison de cette opération, l'État avait renoncé en LFR à son reversement, estimé en LFI à 500 M€ et l'indemnisation de DCNS assurée par COFACE qui s'en était suivie.

La LFI pour 2016, prévoit ainsi un versement de la COFACE à l'État de 1,6 Md€.

d) Des recettes fiscales liées à des événements exceptionnels en forte hausse

Le Programme de stabilité enregistre les premiers versements issus de la cession des fréquences de 700 Mhz, dont le montant total devrait atteindre 2,8 Md€ d'ici à 2018, versés en quatre tranches. En 2016, les deux premières tranches, celles de 2015 et 2016, devraient être versées à l'État et les redevances d'usage des fréquences radioélectriques devraient ainsi s'élever à 1,4 Md€ en 2016, contre 0,2 Md€ en 2015. En comptabilité nationale, c'est toutefois la valeur économique des fréquences libérées en 2015 par l'État aux opérateurs qui sera comptabilisée. Celle-ci est estimée à 1,6 Md€ dans le Programme de stabilité.

¹⁵⁷ En application de l'accord du 4 août 2015 entre les Gouvernements russe et français sur le règlement des obligations liées à la cessation de l'accord inter-Gouvernemental relatif à la coopération dans le domaine de la construction de BPC.

En 2015, le montant des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite avait atteint un niveau record de 2,9 Md€ (contre une estimation de 1,2 Md€ en LFI), essentiellement du fait d'un accroissement significatif des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence (1,6 Md€ en exécution contre 0,2 Md€ d'après la LFI). En 2016, le montant des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite devrait rester élevé, à 2,3 Md€ d'après le Programme de stabilité, contre 1,7 Md€ d'après le *Voies et moyens* annexé au PLF 2016. Cet écart à la hausse traduit la décision de l'Autorité de la concurrence, le 15 décembre 2015, de sanctionner deux ententes dans le secteur de la messagerie pour un montant total de 672,3 M€.

Enfin, les remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières devraient atteindre 1,0 Md€ en 2016, contre 0,5 Md€ en 2015, du fait d'une augmentation des intérêts des prêts à des banques et à des États étrangers. Cependant, en 2014 comme en 2015, l'exécution de cette ligne s'était révélée en net recul par rapport aux prévisions initiales (respectivement de - 428 M€ et - 412 M€)¹⁵⁸. Rien n'indique à ce stade que 2016 constitue une exception.

Au total, les prévisions de recettes non fiscales sont plausibles.

¹⁵⁸ En 2014 comme en 2015, cette diminution était principalement imputable aux moins-values observées sur le produit des intérêts liées aux opérations de refinancement de dettes des pays émergents et aux prêts à la Grèce. En particulier, les intérêts perçus au titre des opérations de refinancement des dettes de pays émergents peuvent concerner des opérations de refinancement qui devront être décidées en cours d'année. Ces dernières sont soumises à davantage d'aléas. Par exemple, 2015 a vu le décalage à 2016 du traitement de Grenade.

Annexe n° 8 : les modalités de construction du tendanciel et des économies retenues par le Gouvernement

Les tableaux qui suivent présentent, par grand poste de dépenses, la modalité de calcul utilisée par le Gouvernement pour définir le tendanciel et les économies associées. L'appréciation que la Cour porte sur ces modalités de calcul est la suivante :

a) Pour l'État et les opérateurs (8,7 Md€ d'économies attendues en 2015 selon le rapport économique, social et financier de 2016¹⁵⁹) :

- pour la masse salariale, le tendanciel est conventionnel donc discutable.

Le Gouvernement fait une hypothèse conventionnelle de stabilité des effectifs. D'autres hypothèses sont possibles : par exemple, le non-remplacement de tout ou partie des départs à la retraite ; une croissance égale à celle du PIB en volume... Le Gouvernement fait l'hypothèse que le tendanciel de mesures catégorielles est de 0,55 Md€. D'autres définitions du tendanciel sont possibles : par exemple, on pourrait considérer que le tendanciel correspond à une absence de mesure catégorielle (ce qui s'apparente le plus à une décision « à législation constante) ou à l'évolution moyenne sur toute période considérée comme pertinente (5 ou 10 dernières années)... Pour le point de la fonction publique, le tendanciel du Gouvernement s'appuie sur une hypothèse de revalorisation du point de la fonction publique comme l'inflation. D'autres hypothèses sont possibles : par exemple, la stabilité du point (ce qui s'apparente le plus à une décision « à législation constante), ou encore une revalorisation comme le salaire moyen du secteur privé, GVT déduit (ce qui permet de maintenir constant le salaire relatif des fonctionnaires de l'État vis-à-vis du secteur privé)...

¹⁵⁹ Le montant des économies était évalué à 7,7 Md€ (y compris PIA) dans l'exposé des motifs du PLF 2015.

- pour les dépenses de fonctionnement, le tendancier est conventionnel et particulièrement discutable. Le tendancier du Gouvernement s'appuie sur les hypothèses d'un rapport de l'IGF de croissance en volume égale à la moyenne sur la période 2007-2011 et d'inflation égale à 1,75 %, avec une division par 2, des montants correspondants : la période retenue et l'hypothèse d'inflation n'ont pas été mis à jour des évolutions récentes et la division par 2 est non documentée.
- pour les dépenses d'investissement, le tendancier est conventionnel et discutable. Le tendancier du Gouvernement s'appuie sur les hypothèses d'un rapport de l'IGF de croissance en volume égale à la moyenne sur la période 2007-2011 et d'inflation égale à 1,75 % : la période retenue et l'hypothèse d'inflation n'ont pas été mis à jour des évolutions récentes.
- pour les dépenses d'intervention, le tendancier est en partie conventionnel et difficile à évaluer. En ce qui concerne les dépenses « de guichet » (c'est-à-dire pour lesquelles la dépenses résulte des textes en vigueur sans qu'il y ait à décider de l'opportunité de la dépense), le tendancier résulte de l'application de la législation, ce qui paraît justifié. Les dépenses de guichet de l'État représentait de l'ordre de 47 Md€ en 2015 selon le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2015. Concernant les dépenses hors guichet, le tendancier n'est pas documenté : le montant d'économies est donc en partie conventionnel et, en l'absence de précision sur le calcul, en tout état de cause difficile à évaluer.
- pour les agences, le tendancier est en partie conventionnel et très difficile à évaluer. Le tendancier est évalué « selon les mêmes hypothèses que l'État par nature de dépenses », et donc est, comme pour l'État, en grande partie conventionnel ; en outre, les conventions sont difficiles à évaluer faute de précisions sur les hypothèses exactes adoptées.

Au total, l'évaluation du tendancier de la plupart des catégories de dépenses de l'État et des agences associées repose sur des hypothèses conventionnelles peu documentées et peu justifiées. De surcroît, le tendancier dépend de l'évolution *ex post* de l'inflation, si bien qu'il peut changer entre ses estimations *ex ante* et *ex post*, et donc le montant d'économies dépend lui aussi de l'évolution *ex post* de l'inflation.

*b) Pour les administrations de sécurité sociale
(6,4 Md€ d'économies attendues en 2015
selon le rapport économique, social et financier de 2016¹⁶⁰) :*

- En ce qui concerne les dépenses de santé (3,2 Md€ d'économies en 2015), le tendancier se déduit de l'observation en lui ajoutant l'impact de mesures dont l'évaluation est sur certains points discutable. Le tendancier sur les soins de ville repose sur une extrapolation des dépenses corrigées de l'impact des mesures prises ; il a été critiqué par la Cour¹⁶¹, notamment parce qu'il tend à reporter chaque année des économies en niveau sur le taux de croissance tendancier et conduit donc à surévaluer les économies. Le tendancier sur les établissements repose en partie sur des conventions de calcul qui ont été critiquées par la Cour¹⁶², notamment parce qu'elles sont peu transparentes et conduisent également à surévaluer les économies.
- En ce qui concerne les autres dépenses de sécurité sociale (3,2 Md€ d'économies en 2015), les économies s'appuient pour les prestations familiales et les prestations de retraite sur des changements paramétriques et peuvent être considérées comme solides.

*c) Pour les administrations publiques locales
(3,5 Md€ d'économies attendues en 2015
selon le rapport économique, social et financier de 2016¹⁶³) :*

Le tendancier et les mesures reposent sur un mode de calcul conceptuellement discutable et fournissant une hypothèse potentiellement haute des économies : les économies sont calculées comme la baisse d'une partie des transferts de l'État (les seuls concours financiers directs),

¹⁶⁰ Ce montant était évalué à 9,6 Md€ dans l'exposé des motifs du PLF 2015.

¹⁶¹ Rapport de la Cour des comptes intitulé *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre VII : L'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les soins de ville : une surestimation des économies, un outil à réajuster, p. 202-229, La documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶² Rapport de la Cour des comptes intitulé *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre VI : La fixation de l'enveloppe de dépenses des établissements de santé dans le cadre de l'ONDAM, p. 177-198, La documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶³ Ce montant était évalué à 3,7 Md€ dans l'exposé des motifs du PLF 2015.

donc à partir d'une baisse de recettes des administrations publiques locales, alors qu'il n'y a pas de lien automatique entre les dépenses des administrations publiques locales et les concours financiers de l'État, du fait notamment de l'évolution des autres recettes.

Champ	Tendanciel	Mesures
État :		
- Masse salariale : • Rémunérations par tête • Effectifs	Revalorisation du point de la fonction publique comme l'inflation + mesures catégorielles moyennes Stabilité des effectifs	Écart entre l'inflation effective et la revalorisation du point + différence entre les mesures catégorielles de l'année et la moyenne des années précédentes Évolution des effectifs
- Fonctionnement (*) : • Loyers budgétaires • Dépenses de fonctionnement militaires • Autres dépenses de fonctionnement	+1,75 % (cible de la BCE - 0,25 %) Moyenne « historique » de croissance en volume + 1,75 % Croissance annuelle moyenne en volume sur 2007-2011 +1,75 %	(pour toutes ces dépenses) Écart entre les crédits budgétaires et la tendance
- Investissement (*) • Militaire • Civil	Moyenne « historique » de croissance en volume + 1,75 % Moyenne « historique » de croissance en volume + 1,75 %	(pour toutes ces dépenses) Écart entre les crédits budgétaires en LFI (prévision) ou LFR (constat) et la tendance
- Dépenses de guichet	Non précisé	Non précisé
- Transferts • PSR-UE • Transferts aux collectivités locales • Autres transferts	Valeur constatée ou prévue Exclus Non précisé	Nulle par définition, car pas dans la main du gouvernement Exclues

* pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'État, le RESF donne comme référence le « tendanciel estimé par la Cour des comptes », qui renvoie lui-même à un rapport (non public) de l'inspection des finances : les hypothèses qui sont présentées ici sont donc celles de ce rapport ; il faut toutefois noter que le chiffre retenu par le RESF pour les dépenses de fonctionnement (0,5 Md€) ne correspond pas à celui du rapport de l'IGF, repris par la Cour (1 Md€).

Sécurité sociale		
<ul style="list-style-type: none"> - Prestations d'assurance maladie <ul style="list-style-type: none"> • Soins de ville • Établissements de santé 	<p>Extrapolation de tendances passées en volume (1994-2014) sauf pour les Indemnités Journalières qui sont extrapolées à l'aide d'un modèle économétrique de comportement ;</p> <p>Pour les enveloppes ouvertes construction d'un tendancier de charges des établissements (charges de personnels, charges à caractère médical, à caractère hospitalier, dotations aux amortissements et charges financières), intégrant une partie des économies et charges nouvelles déjà décidées (plan Cancer, Alzheimer, point fonction publique) ;</p> <p>Pour les enveloppes fermées, extrapolation statistique de la tendance des charges</p>	<p>Ex ante : chiffrage plus ou moins documenté des dispositions législatives de la LFSS</p> <p>Pour les enveloppes ouvertes, ajustements tarifaires, moindre activité par rapport à la tendance (virage ambulatoire), économies sur les charges (optimisation des achats), gains de productivité en sus (optimisation des dépenses),...</p> <p>Pour les enveloppes fermées, économies réalisées par rapport à la tendance</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Prestations vieillesse et familiales 	<p>Maintien des paramètres existants (condition d'éligibilité, mode de revalorisation) combinée à une mesure (ex post) ou une prévision (ex ante) des publics concernés</p>	<p>Modification des paramètres</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Prestations chômage 	<p>Évolution à paramètres existants (condition d'éligibilité, mode de revalorisation), corrigée de l'impact de la conjoncture</p>	<p>Modification des paramètres</p>
Collectivités locales		
<p>Ensemble des dépenses (y compris masse salariale, fonctionnement, investissement)</p>	<p>Valeur constatée ou prévue, augmentée du montant de la baisse des concours de l'État</p>	<p>Baisse des concours du gouvernement</p>

Annexe n° 9 : glossaire des sigles

AAH :	Allocation Adulte Handicapé
AE :	Autorisation d'Engagement
ACOSS :	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADEME :	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AFITF :	Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France
AFPA :	Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes
AFT :	Agence France Trésor
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
AGTE :	Administration générale et territoriale de l'État
ALF :	Allocation Logement à caractère Familial
ANR :	Agence Nationale pour la Recherche
APL :	Allocation Personnalisée au Logement
APU :	Administration Publique
APUC :	Administration Publique Centrale
APUL :	Administration Publique Locale
ARAF :	Autorité de régulation des activités ferroviaires
ARRCO :	Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des salariés
ASSO :	Administrations de Sécurité Sociale
BCE :	Banque centrale européenne
BEI :	Banque européenne d'investissement
BTF :	Bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté
C3S :	Contribution Sociale de Solidarité des Sociétés
CADES :	Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale
CAS :	Compte d'Affectation Spéciale
CDC :	Caisse des dépôts et Consignations
CDD :	Contrat à Durée Déterminée
CDI :	Contrat à Durée Indéterminée

CESE :	Conseil économique, social et environnemental
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
CNSA :	Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie
CP :	Crédit de Paiement
CNRACL :	Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales
CPB :	Bureau d'analyse de la politique économique (Pays-Bas)
CRDS :	Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale
CRIS :	Contribution représentative de l'impôt sur les sociétés
CSG :	Contribution Sociale Généralisée
CVAE :	Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises
DGFIP :	Direction Générale des Finances Publiques
DMTO :	Droits de mutations à titre onéreux
DPE :	Procédure pour déficit public excessif
ECOFIN :	Conseil économique et financier
EDF :	Électricité de France
EPCI :	Établissement Public de Coopération Intercommunale
FBCF :	Formation Brute de Capital Fixe
FEAGA :	Fonds européen agricole de garantie
FEADER :	Fonds européen agricole pour le développement rural
FNSA :	Fonds national de Solidarités actives
FMI :	Fonds Monétaire International
FRR :	Fonds de Réserve des Retraites
FSV :	Fonds de Solidarité Vieillesse
GIPA :	Garantie individuelle du pouvoir d'achat
GVT :	Glissement Vieillesse Technicité
HCFP :	Haut Conseil des Finances Publiques

IBI :	Institution budgétaire indépendante
IFAC :	<i>Irish fiscal Advisory Council</i> (conseil irlandais de politique budgétaire)
IGF :	Inspection générale des finances
Insee :	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
IPCH :	Indice des Prix à la Consommation Harmonisé
IS :	Impôt sur les Sociétés
ISAE :	Indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves
IR :	Impôt sur le Revenu
LFI :	Loi de Finances Initiale
LFSS :	Loi de Financement de la Sécurité Sociale
LFRSS :	Loi de Financement Rectificative de la Sécurité Sociale
LOLF :	Loi organique relative aux lois de finances
LPFP :	Le de programmation pluriannuelle des finances publiques
LPM :	Loi de programmation militaire
MSA :	Mutualité Sociale Agricole
MES :	Mécanisme européen de Stabilité
OAT :	Obligations assimilables du Trésor français
OATi :	Obligations assimilables du Trésor français indexées sur l'inflation française
OAT€i :	Obligations assimilables du Trésor français indexées sur l'inflation de la zone euro
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODAC :	Organismes Divers d'Administration Centrale
ODEDEL :	Objectif D'Évolution de la Dépense Locale
OMT :	Objectif de moyen terme
ONDAM :	Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie
OPCVM :	Organismes de Placement Collectif en Valeurs Mobilières
OPEX :	Opérations extérieures
OPINT :	Opérations intérieures

PAJE :	Prestation d'Accueil du Jeune Enfant
PIA :	Programme d'Investissements d'Avenir
PIB :	Produit Intérieur Brut
PLAT :	Plan de lutte anti-terroriste
PLF :	Projet de Loi de Finances
PLR :	Projet de loi de règlement
PME :	Petite et Moyenne Entreprise
PO :	Prélèvements obligatoires
PPCR :	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
PPP CEI :	Contrat de partenariat public privé relatif aux centres d'exploitation et d'intervention routiers
PSC :	Pacte de stabilité et de croissance
PSR :	Prélèvement sur Recettes
RESF :	Rapport économique, social et financier
RMPP :	Rémunération moyenne des personnes en place
RSA :	Revenu de solidarité active
RSI :	Régime social des Indépendants
SHT :	Sociétés habilités de télépéage
SMIC :	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF :	Société nationale de Chemin de fer
STDR :	Service de Traitement des Déclarations Rectificatives
TFUE :	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
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
Unédic :	Union Nationale interprofessionnelle pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce

**Réponse commune du ministre
des finances et des comptes publics
et du secrétaire d'État chargé
du budget**

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS
ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ
DU BUDGET**

Nous saluons les travaux de la Cour sur la situation d'ensemble et les perspectives des finances publiques et nous vous prions de trouver ci-dessous quelques éléments d'analyse.

En 2015, pour la première fois depuis l'an 2000, le déficit s'est réduit en même temps que les prélèvements obligatoires et la France a atteint un niveau de déficit meilleur que ce qui était prévu par la loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2014-2019.

Malgré tout, la Cour souligne que la France présente une situation dégradée de ses finances publiques comparativement aux autres pays européens. Il convient de rappeler d'une part que la France avait, en 2012, un déficit des administrations publiques très supérieur à celui de ses voisins et d'autre part que le rythme de consolidation a été adapté à l'automne 2014 afin d'en limiter l'impact sur la croissance économique. L'année 2015 aura ainsi été la première année de reprise effective de la croissance, après plusieurs années de quasi-stagnation de l'activité économique.

Le taux d'évolution de la dépense publique a quant à lui atteint un niveau historiquement bas de 0,9 % en valeur hors crédits d'impôts contre 3,6 % en moyenne entre 2002 et 2012, plus faible que l'objectif fixé dans la loi de programmation des finances publiques. Ces économies sur l'ensemble de la dépense publique ont permis de poursuivre la réduction du déficit public tout en finançant les baisses d'impôts du pacte de responsabilité et de solidarité. L'effort en dépense s'établit ainsi à 0,5 point de PIB.

L'effort de maîtrise des dépenses de l'État n'est pas assez souligné : les dépenses du budget général dans le périmètre de la norme hors charge de la dette et pensions ont baissé en valeur de 1,4 Md€, malgré l'apparition de besoins nouveaux à financer en cours d'année (plan de lutte anti-terroriste, crise migratoire, interventions extérieures, apurements communautaires agricoles...).

La Cour souligne le rôle joué par la diminution de la charge d'intérêts dans la réduction du déficit public et son caractère non reconductible, mais elle aurait également pu rappeler que la baisse de la charge d'intérêts ne vient que limiter l'effet négatif d'un environnement de croissance modérée de l'activité en volume et des prix - environnement

qui est justement l'une des raisons, avec la qualité de la signature de la France, de ces taux d'intérêt bas. En outre, la progression des dépenses publiques hors charge d'intérêt atteint également un point bas historique, progressant de seulement +1,1% en 2015. Par ailleurs, la charge de la dette de l'État n'est pas intégrée au champ de la norme de dépense en valeur, dont la diminution de 1,4 Md€ d'exécution à exécution est donc indépendante de l'évolution des charges d'intérêt.

Pour la première fois depuis 2003, le solde des administrations publiques locales est excédentaire. Alors que la dépense locale augmentait historiquement à un rythme de 3% par an - hors transferts de compétence - elle est aujourd'hui beaucoup moins dynamique en lien notamment avec la baisse des dotations de l'État. Ainsi, les dépenses de fonctionnement ont fortement ralenti (1,7% après 2,5% en 2014). L'investissement local s'est principalement replié du fait du cycle électoral, quand les capacités de financement des collectivités locales se sont sensiblement améliorées, comme le montre la hausse des dépôts auprès du Trésor.

Le constat est tout aussi marquant dans le champ des finances sociales, avec une réduction de moitié du déficit de la branche famille entre 2014 et 2015, une branche vieillesse proche de l'équilibre, et une nouvelle réduction du déficit de la branche maladie permise par le respect, pour la sixième année consécutive, de l'ONDAM et une maîtrise de la masse salariale hospitalière.

S'agissant des recettes, l'exécution en 2015 a été en ligne avec les prévisions initiales, car conformément aux recommandations de la Cour, le Gouvernement retient des hypothèses prudentes en la matière.

Nous tenons à rectifier l'interprétation de la Cour sur la politique d'émission de l'Agence France Trésor, et en particulier la pratique d'émission de titres sur des souches anciennes. En effet, la gestion de la dette répond à l'impératif de couvrir le besoin de financement de l'État tout en minimisant, sur la durée, la charge de la dette pour le contribuable. L'AFT n'a pas privilégié les souches anciennes, contrairement à ce que peuvent laisser penser les termes utilisés par la Cour des comptes, pas plus qu'elle n'a « infléchi sa politique d'émission ». L'encaissement de primes à l'émission ne constitue pas un objectif de l'État émetteur, sa stratégie vise à adapter les émissions de titres à la demande du marché, de manière à placer la dette française au meilleur prix.

La constatation de primes à l'émission est récurrente dans la gestion de la dette publique. Elle a atteint un niveau net de 22,7 Md€ en 2015. Ce chiffre, sensiblement plus élevé que les années précédentes, ne résulte pas d'une stratégie qui aurait visé à augmenter la quantité de titres émis sur d'anciennes souches, mais résulte de conditions de marché spécifiques. La baisse des taux d'intérêt s'est en effet poursuivie en 2015, entraînant en territoire négatif une partie croissante de la courbe de taux française, sous l'effet notamment de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE). Les modalités particulières de mise en œuvre du programme d'achats de titres publics par la BCE et par la Banque de France, associées à la stratégie d'émission de l'AFT en fonction de la demande des investisseurs, ont conduit naturellement à réémettre en 2015 un montant important de titres anciens, sans que l'année 2015 ne constitue à ce titre un record. Ces titres portent généralement un coupon plus élevé que les conditions de taux de marché actuelles : leur réémission génère alors d'importantes primes à l'émission.

La France a ainsi encaissé en 2015 des primes à l'émission équivalentes à 1,0 % de son PIB. Un phénomène de même ampleur s'est produit dans d'autres États européens, ainsi que le montrent les données d'Eurostat. C'est ainsi le cas de l'Espagne (1,2 % du PIB), mais également d'émetteurs hors zone euro, comme le Royaume-Uni (0,9 % du PIB).

Conformément à ce qu'indique la Cour, l'encaissement de ces ressources de trésorerie a permis de réduire l'encours de dette à court terme de l'État. Outre les effets bénéfiques qui découlent de l'adaptation de l'appel au marché de l'État à ses besoins réels, cette évolution permet de réduire l'exposition de sa dette au risque de remontée des taux, un effet bénéfique que la Cour omet de mentionner.

La Cour mentionne que, du fait de la réduction de l'encours de dette à court terme, « la dette (...) aurait augmenté de 1,7 point de PIB en l'absence de ces primes à l'émission. » L'encaissement de primes ou de décotes étant récurrent, il apparaît peu opportun de comparer les résultats de l'exécution à une situation théorique dans laquelle les primes à l'émission auraient été nulles. S'agissant spécifiquement de 2015, elle aurait été impossible à atteindre, sauf à s'interdire d'émettre tout titre à taux négatif. Ceci aurait été préjudiciable à l'État, qui aurait payé des taux d'intérêt plus élevés. La Cour mentionne enfin que « (ce) moindre endettement en 2015, temporaire, sera progressivement effacé par un surcroît d'endettement dans les années à venir ». La mention de l'année 2015 laisse entendre qu'il y aurait une spécificité comptable relative à cet exercice, alors que le même phénomène s'est produit au cours des années

*précédentes, ce que la Cour passe sous silence. L'endettement convergera à moyen-terme vers celui qu'il aurait été si aucune prime à l'émission n'avait été encaissée, mais ne sera pas supérieur. Cette comparaison reste au demeurant théorique dans la mesure où un environnement de taux en baisse ou de taux négatifs produit nécessairement des primes à l'émission. **C'est bien en émettant des titres qui sont demandés par les investisseurs que l'Agence France Trésor minimise le coût de financement de la dette pour les contribuables à moyen-terme.***

Nous soulignons enfin que les mêmes conventions comptables sur la mesure de la dette sont retenues pour le calcul de la dette au sens de Maastricht par tous les pays européens, calcul qui est réalisé par les comptables nationaux (INSEE en France) sous le contrôle d'Eurostat.

***Nous relevons que la Cour juge les prévisions du Gouvernement réalistes pour 2016 s'agissant tant du scénario macroéconomique que des recettes et des dépenses.** De même, nous nous réjouissons que la Cour partage les prévisions du Gouvernement en estimant atteignable l'objectif d'un déficit public ramené à 3,3 % du PIB en 2016. Ce rythme de réduction du déficit est adapté pour permettre d'accompagner la reprise économique tout en poursuivant la dynamique de stabilisation du ratio d'endettement.*

La Cour relève les risques pesant sur la tenue de l'objectif de dépense de l'État en 2016. L'ensemble des aléas, favorables ou défavorables, sera traité en gestion comme l'an dernier et le Gouvernement a d'ores et déjà pris des mesures permettant d'y faire face, avec notamment une mesure de gel des reports qui doit contribuer à sécuriser la gestion 2016.

En revanche, nous contestons l'analyse de la Cour selon laquelle les normes de dépenses auraient été contournées en 2015, en particulier s'agissant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. Il est usuel de redéployer vers les autres dépenses de l'État les économies qui peuvent être constatées à ce titre, au même titre que la croissance de ce prélèvement doit au contraire être gagée par des économies lorsqu'il s'avère supérieur aux prévisions en gestion.

***S'agissant des années 2017 à 2019, la Cour relève un risque de non-respect des objectifs du Programme de Stabilité en 2017.** Les scénarios de recettes et d'environnement macro-économiques sont jugés plausibles alors que l'objectif de maîtrise des dépenses est jugé ambitieux. Le détail de la trajectoire 2017 a vocation, comme chaque année, à être présenté en PLF et PLFSS à l'automne 2016. Certaines des*

économies de la dernière annuité du plan à 50 Md€ sont d'ores et déjà actées et votées, il s'agit notamment des mesures portant sur les modalités de revalorisation des prestations, sur la famille, ou les retraites complémentaires. S'agissant des annonces nouvelles et de leur financement, l'équation d'ensemble sera réexaminée à l'été, comme c'est l'usage, au regard des évolutions économiques et budgétaires afin de tenir nos engagements de ramener le déficit public sous le seuil de 3% l'an prochain. Elle pourra notamment tenir compte des conclusions des revues de dépenses lancées en 2016 et listées dans l'annexe au projet de loi de finances dédiée, que ce soit sur les collectivités locales (par exemple sur le patrimoine des collectivités), les administrations de sécurité sociale (par exemple sur les transports sanitaires), ou sur l'État (par exemple sur la mutualisation des forces d'hélicoptères).

Les analyses de la Cour sur la mesure des économies en dépenses mériteraient d'être nuancées.

Il importe d'abord de noter que l'évolution des dépenses publiques en 2015 par rapport à 2014, au plus bas historique, est calculée par l'INSEE et que les comptes de l'État sont certifiés par la Cour des comptes. L'évolution réelle de la dépense publique d'une année sur l'autre, qui atteint un plus bas historique, ne fait donc pas l'objet de contestations. La critique de la Cour porte, en revanche, sur les hypothèses retenues pour le calcul des économies, qui, par essence, repose sur des conventions - le calcul d'une économie impliquant de comparer la dépense constatée à la dépense qui aurait été constatée en l'absence de mesures de redressement.

L'effort de pédagogie initié dès la LPFP, et confirmé dans les annexes du PLF 2016 (dossier dédié dans le rapport économique, social et financier - RESF), doit naturellement être poursuivi pour expliciter le tendanciel mais ne doit pas conduire à changer la méthode globale de chiffrage des économies qui a été retenue. La diversité des méthodes de calcul du tendanciel n'équivaut pas à une incohérence de sa construction mais au contraire répond à la grande hétérogénéité de la dépense publique et des acteurs de la dépense publique. La méthode proposée permet d'en tenir compte et d'agrèger cette hétérogénéité dans un seul chiffre global.

Nous ne partageons pas au demeurant le chiffrage des économies réalisées dans le cadre du plan à d'économies de 50 Md€ proposé dans le rapport.

Le solde public s'est amélioré plus que prévu en 2015 et les prélèvements obligatoires ont baissé, ce qui atteste que l'effort programmé en dépense a bien été réalisé comme prévu. Les écarts de chiffrage sur le plan lui-même résultent de divergences de méthode. Par exemple, les économies 2015 sur l'État doivent être mesurées par rapport à la loi de finances initiale 2014 et non à partir de l'exécution 2014 qui consolide d'ores et déjà une partie de l'effort programmé.

Nous partageons pleinement les analyses de la Cour sur les apports de la rénovation de la gouvernance européenne des finances publiques, et en particulier sur le rôle décisif du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) et des lois de programmation des finances publiques (LPFP).

En revanche, il faut noter que seules les LPFP ont une valeur juridique dans l'ordre interne et sont entourées des garanties correspondantes (contrôle juridictionnel, adoption par le Parlement...). Si les programmes de stabilité constituent un outil du dialogue avec les institutions européennes, le législateur organique a entendu faire de la seule LPFP le point de référence dans le cadre de l'activation du mécanisme de correction. Enfin, à la différence des programmes de stabilité, la loi de programmation peut porter des mesures effectives de gouvernance et de redressement des comptes publics, comme par exemple l'interdiction d'endettement des organismes divers d'administration centrale ou la création d'un objectif d'évolution des dépenses locales.

S'agissant du mécanisme de correction, la Cour ne précise pas que son déclenchement est automatique et ne se limite pas uniquement à une fonction d'alerte. Nous ne partageons ainsi pas l'appréciation de la Cour lorsqu'elle estime que les lois de finances peuvent s'écarter à tout moment de la trajectoire définie dans la LPFP. Les mécanismes mis en œuvre par la loi organique de 2012 - avis du HCFP, pris en compte par le Conseil constitutionnel pour apprécier la sincérité des lois financières, et mécanisme de correction - ont démontré leur efficacité, le Gouvernement ayant pris chaque année l'ensemble des mesures nécessaires pour respecter la trajectoire qu'il s'était fixée.

Enfin, s'agissant de l'introduction d'une règle en dépense, nous rappelons que l'article 5 de la LPFP fixe déjà un objectif de niveau de dépenses publiques dans le PIB qui, sans correspondre strictement à ce propose la Cour, permet d'atteindre certains des objectifs que ses recommandations poursuivent et que l'objectif prioritaire est de disposer d'un instrument simple, stable et opérationnel.